

LA
PROTECTION DES MINORITÉS
EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 1^{er} décembre 1921, à 2 heures

PAR

Nicolas VLADOIANO

Président : M. A. WEISS, Professeur
Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur
GIDEL, Chargé de cours

PARIS
JOUVÉ ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1921

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
PROTECTION DES MINORITÉS
EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 1^{er} décembre 1921, à 2 heures

PAR

Nicolas VLADOIANO



Président : M. A. WEISS, Professeur
Suffragants { *MM. BASDEVANT, Professeur*
GIDEL, Chargé de cours

PARIS
JOUVÉ ET C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine, 15

—
1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
PROTECTION DES MINORITÉS
EN DROIT INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER

Nation, nationalité, étrangers, minorités nationales. — Pourquoi les minorités doivent-elles être protégées ?

Cicéron a défini le mot nation ainsi : « *Respublica est cœtus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione sociatus* »¹; et Vattel : « Les nations ou Etats sont des corps politiques ou sociétés d'hommes qui recherchent leur bien-être et leur avantage commun en réunissant leurs forces. »

Mais ces définitions, comme le dit avec beaucoup de raison Calvo, « ne sauraient être admises sans de nombreuses restrictions ou des éclaircissements importants (1) ».

Premièrement, la recherche du bien-être ou de l'avantage commun ne saurait à lui tout seul constituer le fondement d'une nation : « Admettre littéralement la définition de Cicéron ou celle de Vattel,

1. C. Calvo, *Manuel de droit international public et privé*, 1881.

conduirait forcément à affirmer qu'une association de voleurs ou de pirates réunis dans un but de sécurité et d'avantages mutuels constitue une nation, un Etat (1). »

Deuxièmement, la définition de Vattel confond la nation de l'Etat avec celle de la nation. Or, les deux notions ne peuvent et ne doivent pas être confondues, elles forment deux cercles parfaitement distincts, et même quand elles s'englobent, elles ne le font jamais d'une façon absolument précise et parfaite. Jamais à la notion d'un *Etat* on ne peut faire correspondre la notion d'une seule nation et jamais toute la nation ne peut être établie seulement dans l'Etat qu'elle forme.

Les deux notions étant différentes, il faut tâcher de bien les définir.

Qu'est-ce qu'une nation ?

C'est un être moral qui résulte d'un ensemble d'éléments naturels, qui marquent un rapport de naissance et d'origine et impliquent la communauté de race, qui se caractérise par la communauté de langage, de mœurs, de coutume et de religion.

Quant à l'Etat, comme le dit très clairement Fiore (2), « c'est une réunion d'hommes établis d'une façon permanente sur un territoire déterminé, avec un gouvernement autonome et des moyens suffisants

1. C. Calvo, *op. cit.*

2. P. Fiore, *Nouveau droit international public*, t. I.

pour assurer l'ordre et administrer la justice à l'intérieur et pour prendre la responsabilité de ses propres actes dans ses relations avec les autres Etats. »

Donc la nation est un être moral qui résulte de facteurs naturels et l'Etat un organisme politique et juridique.

Le sentiment de l'unité morale, base d'un agrégat de personnes formant un organisme, dérive d'un fait naturel ou artificiel. Quand l'unité morale dérive d'un fait naturel (identité d'origine, d'habitudes, de traditions, de langage et d'aspirations) elle est forte et durable.

Mais l'unité morale peut résulter aussi de faits artificiaux (l'œuvre du temps et de l'histoire).

Il ne faudrait pas déduire que ces dernières, dérivant de faits artificiaux et par opposition aux premières, sont toujours fragiles et faibles.

« Supposons, dit Fiore (1), que des populations différentes de race, de traditions, de langue se trouvent réunies sur le même territoire soumis au même gouvernement, que ce gouvernement devienne peu à peu l'expression de la raison et de l'ordre, qu'il sache employer la force uniquement pour défendre la justice, pour garantir les libertés, provoquer le développement de toutes les forces, et pour élargir et assurer le perfectionnement de l'humanité. Un tel

1. P. Fiore, *op. cit.*

gouvernement qui procéderait correctement, selon les principes de l'ordre social et les intérêts des administrés et qui conserverait toutes les institutions propres à harmoniser et à coordonner les intérêts particuliers de tous avec les intérêts généraux de l'association, pourrait devenir le principe de l'unité morale des populations ainsi réunies, en leur donnant un but commun, une culture uniforme, un caractère distinctif propre. »

Néanmoins, les deux notions (Etat et nation) ont été souvent en lutte, et si l'Etat paraissait toujours être le plus fort, ce n'est jamais lui qui l'a emporté sur la nation. Les deux notions l'une par l'autre et l'une pour l'autre ont été souvent en duel. L'Italie jadis, l'Autriche-Hongrie hier, l'Irlande aujourd'hui sont d'éclatants exemples.

Ce qu'il faut retenir, c'est que toujours, même quand l'unité morale dérive d'un fait naturel et à plus forte raison quand elle dérive d'un fait artificiel, l'élément national n'est pas seul à former l'Etat. Cet organisme politique comprend à côté de l'élément national, d'autres éléments qui n'ont rien de la communauté de race, de langage, de mœurs et de coutumes avec les nationaux.

Quel est le contenu du mot nation ?

(1) « Dans le vrai sens du mot, une nation n'est

1. M. Georges Cogordau, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*.

pas une agglomération d'hommes courbés sous un même sceptre pour la chance de la victoire : c'est un groupe d'individus unis par la similitude des goûts, des usages, des intérêts, des sympathies, si bien qu'il règne entre eux une cohésion intime, une puissante solidarité qui leur fait souhaiter de vivre sous les mêmes lois et de marcher ensemble aux mêmes destinées. L'identité de la race et de la langue et plus encore le souvenir d'un long passé commun, contribuent grandement à créer une telle union qui lorsqu'elle existe, confère une sorte de droit naturel à former l'Etat. »

Il est très difficile de déterminer le contenu de l'expression *nationalité* et de préciser les liens qui unissent ses membres.

Le contenu ethnique (la race) est certainement un élément bien difficile à définir et sans aller aussi loin que M. Camille Julian qui soutient qu'à l'époque où les Romains entrèrent en Gaule, il n'y avait plus de races dans l'Europe occidentale mais déjà des nations, ou M. Henri Hauser, qui estime que « dans notre Europe au moins la race n'est plus qu'un mithe » (1), il faut tout de même reconnaître que les races sont très mêlées, que ce mélange est de très longue date et savoir discerner une race d'une autre n'est pas une tâche des plus faciles.

1. Henri Hauser, *Le principe des nationalités*, Paris, 1916.

Heureusement il y a d'autres éléments qui nous permettent mieux que la race, de déterminer le contenu de la nationalité : c'est l'élément linguistique et l'élément religieux. Avec ces éléments il est possible de fixer le contenu d'une nationalité.

Mais à côté des nationaux, nous l'avons dit, il y a dans tous les Etats d'autres collectivités qui ne sont nullement liées avec eux par les mêmes éléments de race, de langage ou de religion.

En France, en Italie, en Pologne, en Roumanie, dans tous les pays il y a la *majorité* (les Français, les Italiens, les Polonais, les Roumains) mais il y a aussi les *minorités* (Il y a par exemple des Anglais en France, des Autrichiens en Italie, des Juifs en Pologne et en Roumanie).

Qu'est-ce que, la *majorité* ?

C'est la partie qui porte comme trait et lien d'union, soit l'élément ethnique, soit des faits artificiaux et qui conduit l'ensemble de la collectivité à l'intérieur et à l'extérieur dans les relations internationales.

Mais les *minorités*, que sont-elles ?

Ce sont des personnes ou des collectivités qui portent comme trait et lien d'union des éléments de race, de langue, de religion, ou de confession et qui habitent un pays à la conduite duquel ils ne participent pas.

Il y a deux sortes de *minorités* : les étrangers,

sujets appartenant à un autre Etat, et les minorités nationales (les heimatloss), collectivités provenues généralement par immigration, qui s'attachent au pays dans lequel elles s'établissent. C'est leur pays parce qu'ils n'en ont pas d'autre.

Est-ce leur patrie ?

On leur a longtemps refusé ce droit.

Quelle est la différence entre les étrangers et les minorités nationales ?

Les premiers jouissent toujours de l'intérêt que l'Etat auquel ils appartiennent leur porte, et qui pourra toujours sinon les aider, du moins intervenir en leur faveur, les seconds n'ayant pas l'avantage de pouvoir en appeler à un Etat pour les protéger, seront à la merci de l'Etat où ils sont établis.

Disons quelques mots sur les étrangers.

La situation de l'étranger a été dès l'antiquité non seulement délicate mais très difficile.

« Un caractère commun à toutes les théocraties, c'est-à-dire à toutes les sociétés groupées autour d'une idée religieuse, et soumises à la domination d'un sacerdoce, c'est le mépris de l'étranger. Le national est l'élu de la divinité, l'étranger est un être impur (1). »

De même dans l'Inde la loi de Manou distinguait avec beaucoup de soin le *brahmane* (vainqueur et

1. André Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, t. II.

maître) du *coudra* (vaincu réduit à l'esclavage) (1).

En Egypte aussi, les étrangers étaient en lutte avec l'aversion la plus cruelle et ce n'est qu'avec le développement des relations commerciales que leur condition s'est améliorée.

Avec la législation d'Athènes, l'accès du territoire de la cité aux étrangers est facilité, le droit athénien laissant tout de même subsister de grandes différences entre la condition juridique du citoyen et celle de l'étranger.

Le droit romain très rigoureux à l'origine pour l'étranger subit par de nombreuses conventions internationales, des adoucissements notables à sa situation.

Les choses ne changent que très peu avec le régime féodal. La féodalité rive l'homme au sol. Celui qui a franchi les frontières de la seigneurie est appelé *aubain*. Sur le sol d'une autre seigneurie le maître lui-même est étranger. Les seigneurs vivent côte à côte séparés par des barrières infranchissables.

Mais le temps marche et un grand nombre de besoins nouveaux se font sentir.

La Renaissance développant la culture éveille les intelligences. Pour faire des acquisitions plus avantageuses, on est poussé à attirer les commerçants étrangers et les Etats sont amenés à faire un traite-

1. Weiss, *op. cit.*

ment de faveur à certaines catégories d'étrangers (commerçants, savants, étudiants, artistes, etc.) Mais jusqu'à la fin du XVIII^e siècle l'étranger en sa simple qualité d'homme, n'est pas l'objet d'une protection.

La Révolution française, proclamant le droit de l'homme en tant qu'être humain, c'est l'Etat où l'étranger réside qui est chargé de lui assurer la jouissance et l'exercice de ses droits. La propagation des idées de la Révolution française eut pour conséquence d'affranchir l'individu du lien de l'allégeance perpétuelle qui l'attachait anciennement au sol de sa patrie.

L'étranger ne vient pas seulement faire un court séjour sur le territoire de l'Etat qui lui offre son hospitalité, il s'y établit et crée des établissements de commerce. Il n'a pas de droits politiques, mais il peut invoquer à son profit le bénéfice des institutions publiques de l'Etat.

« Les principes de la législation étant presque partout les mêmes en ce qui concerne les droits essentiels à accorder à l'individu, l'état de l'étranger se trouve réglé conformément aux principes d'équité et de justice reconnus comme règles de conduite des nations dans leurs rapports avec les étrangers. L'Etat n'a pas à intervenir dans les affaires d'une autre puissance, chaque fois que le droit de son ressortissant est lésé ».

« Avant de se décider à recourir aux armes, pour

obtenir la réparation du droit lésé, l'Etat recommande d'abord à son national de s'adresser aux organes protecteurs de l'Etat étranger ».

« Bref l'Etat au lieu de recourir aux mesures répressives après coup, va chercher dans l'organisation interne de l'Etat étranger les éléments de la protection. Supportant dans l'intérieur de son territoire toutes les charges qu'entraîne le séjour des étrangers, l'Etat demandera que les autres nations remplissent les mêmes devoirs à l'égard de ses propres nationaux (1). »

C'est justement en cela que diffère la condition des deux catégories : les minorités nationales et les étrangers. Les derniers peuvent trouver un moyen de protection, tandis que les premiers n'ayant aucun appui manquent de toute protection.

Peut-on confier à la bonne volonté des Etats le sort de ces minorités ?

Certainement la civilisation n'est pas seulement un vain mot, cela n'empêche pourtant pas certains Etats de méconnaître son contenu et quelquefois même de s'immobiliser dans leur état arriéré sous prétexte de ne pas nuire à leur fausse civilisation.

« Cette idée de protection est une idée nouvelle. Son évolution dans le domaine du droit des gens fait

1. J. Tchernoff, *Le Droit de protection exercé par un Etat à l'égard de ses nationaux résidant à l'étranger*. Thèse Paris, 1898.

penser nécessairement à celle qui s'est produite au point de vue de la protection du droit des minorités dans le droit public interne. Là aussi la protection existe ; c'est le résultat d'une longue évolution lente et difficile, qui n'a pas encore atteint son terme.

La minorité, dans le droit public interne, se présente sous deux aspects : l'aspect individuel, l'aspect global.

Aspect individuel : le type de la minorité c'est l'individualité. Appartient-il à l'individu en droit public interne, un certain nombre de droits essentiels qui limitent l'activité de l'Etat, c'est-à-dire le pouvoir de ceux qui appuyés sur la volonté ou la passivité du plus grand nombre représentant la majorité ? Alors nous avons la reconnaissance des droits de l'individu. Ces droits sont proclamés dans un certain nombre de documents, tels que les actes anglais : La Grande Charte, le Bill des droits, d'une manière indirecte, mais qui finit par trouver une expression dans les grands textes américains et français de l'époque révolutionnaire : déclaration des droits et constitution américaine, en préface des constitutions particulières des Etats, ou encore : déclaration française inscrite en frontispice ou dans le corps des constitutions de 1791, 1793, an III, dont le prototype est la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il y a une expression de l'individualité. La majorité a un pouvoir, elle exerce l'autorité, mais cependant

il y a une limite à cette autorité, limite qui est marquée par le droit de l'individu.

C'est déjà dans un sens une protection de la minorité ; ce n'est pas encore une protection des minorités.

Pour qu'il y ait protection des minorités, il faut que la protection soit globale. Il s'agit de protéger un groupement d'hommes qui n'est pas dans la majorité, mais qui mérite de participer à l'exercice de la souveraineté.

En ce sens la protection de la minorité n'est plus seulement procuratrice de résultats négatifs, elle est créatrice de conséquences positives. Il ne s'agit plus de limiter les droits du pouvoir, il s'agit de participer soi-même dans une certaine mesure à l'exercice de ce pouvoir. Et c'est dans le droit public interne, en s'arrêtant aux opinions et par voie de conséquence, aux partis que l'on a dans le progrès du droit moderne, essayé d'organiser une protection des minorités, sous forme de représentation de ces minorités, représentation qui, après avoir été surtout du domaine de la spéculation politique, est devenue progressivement une réalité pratique en Suisse, en Belgique et même, quoique dans une mesure encore très atténuée, en France (1). »

Doit-il correspondre à ce système de protection

1. G. de Lapradelle, *Cours de doctorat à la Faculté de droit de Paris*, 1919-1920.

des minorités du droit public interne une protection des minorités dans le droit international ?

La réponse ne peut être qu'affirmative.

Il existe dans tous les Etats un certain nombre d'éléments qui ne sont pas assimilables. Ils forment des minorités ethniques religieuses, nationales, ou de langue qui n'ont aucune cohésion avec l'élément majoritaire, d'où un antagonisme et une éternelle lutte.

« Il est difficile de dire, écrit M. Marc Vichniac (1) ce qui a coûté le plus de sang à l'humanité, de conflits économiques ou d'antagonismes religieux, de collisions de partis ou d'hostilité de race. Mais on peut, en revanche affirmer avec certitude que tout le contenu des luttes de partis et des luttes économiques, et tout le déroulement des guerres et les révolutions de ces dernières années, ont toujours été alimentés et se sont toujours corsés de conflits de nationalité, de contradictions entre les intérêts nationaux des majorités et des minorités. »

Les Allemands de Bohême dans la Tchéco-Slovaquie, les Juifs en Orient (Russie, Pologne, Roumanie), les Musulmans de la Russie, sont autant d'exemples de ces minorités.

Quel est le pourquoi de cette protection ?

Pourquoi a-t-on été forcé de prendre des mesures

1. Marc Vichniac, *La protection des droits des minorités dans les traités internationaux de 1919-1920*. Paris.

de protection pour les Juifs de Pologne ou de Roumanie, et ne les a-t-on pas prises aussi pour ceux qui habitent les pays de l'Occident ?

M. de Lapradelle nous le dit en termes excellents :
« En Pologne, lors de la formation de l'Etat nouveau, se pose un problème qui est très difficile. Il existe en Pologne de très nombreux Israélites. Or, la condition de l'Israélite en Orient est toute différente de ce qu'elle est en Occident.

Dans les pays d'Occident, en Angleterre, en France, l'Israélite ne se présente qu'avec une distinction de religion, et tout au plus, pour compléter cette première distinction, qui est la seule profonde, avec certaines qualités d'esprit, d'activité, qui aident à le reconnaître, qui permettent de retrouver la trace de son influence dans la société et parfois même dans l'Etat, mais sans que cependant, il essaie de se séparer de l'ensemble des nationaux du territoire, parlant la même langue, et ne cherchant nullement à se faire remarquer dans l'ensemble de la nation, parce qu'il peut avoir de traditions, de coutumes particulières, mettant au contraire, si l'on peut dire, un soin tout spécial à montrer qu'il est, quoique d'une origine étrangère, malgré la persistance de sa race, aussi Français en France, Anglais en Angleterre que n'importe quel Français ou Anglais, ne demandant qu'à jouir de l'ensemble des droits qui sont ceux du citoyen, ne réclamant rien de plus.

Tout autre est la situation des Israélites en Orient, en Allemagne, en Roumanie, en Russie, mais surtout en Pologne et en Roumanie.

Ils s'y présentent beaucoup plus nombreux : il y a des quartiers entiers, dans une même ville qui leur appartiennent ; leur langue est couramment parlée, des journaux sont publiés dans leur langue.

D'autre part il y a de la part de l'autorité locale, une certaine défiance contre cet élément étranger, séparé par la race, par les mœurs, par les usages, demandant par exemple à continuer le travail le jour où les autres se reposent, et le cessant pour prendre son propre repos lorsque les autres travaillent.

De là une *tendance à la persécution*, tendance aussi naturelle que regrettable, mais qu'on retrouve partout où il y a des distinctions trop profondes avec formation d'un pouvoir particulier dans lequel le grand pouvoir souverain de la majorité pense qu'il peut trouver une résistance. C'est une conséquence de la nature de l'Etat, que parce qu'il est caractérisé par la souveraineté, il n'admet que très difficilement la limitation et moins encore la résistance ».

C'est dans cette différence très caractéristique qui existe entre les Israélites d'Occident et ceux d'Orient qu'il faut chercher le point de départ des persécutions que ces dernières minorités ont souffert.

Pour montrer la situation de ces minorités et les

longues et effroyables persécutions qu'elles ont souffert nous n'avons qu'à feuilleter quelques livres.

Il y a eu la question juive, la question albanaise, les massacres des Arméniens en Turquie.

Nous allons nous occuper tout d'abord des Juifs. Il y a une riche littérature à ce sujet et cette richesse n'est due qu'au fait que leurs souffrances ont été de tout temps et dans beaucoup de pays, chose qui nous décide à croire que ces persécutions ne doivent pas être considérées comme dues à un hasard, mais comme un caractéristique et lamentable système auquel ont été soumises ces minorités.

Des auteurs dressent les phases et les chapitres de ces persécutions (1), d'autres comme Max Nor-

1. Voici ce que nous trouvons dans l'intéressant livre de notes et documents de Mgr Henri Delassus *la Question juive*, à la p. 32 où il reproduit les communications de l'abbé Joseph Lémann :

« Dressons l'histoire en main, le catalogue de quelques-unes de ces humiliations qui nous ont rendu la fable et la risée des autres peuples.

Nous énumérons sans développer ; par exemple :

1° La vente de Juifs comme bétail en foire, après la ruine de Jérusalem. »

« 2° La défense pendant plusieurs siècles de venir pleurer sur les ruines de Jérusalem. On repoussait les pauvres Juifs visiteurs, avec dureté et mépris. Plus tard on leur accorda cette faveur un seul jour dans l'année. Mais il fallait alors payer nos larmes et acheter bien cher le droit de regarder et de pleurer du haut d'une colline.

3° L'exclusion des Juifs des rangs de la société et cela partout. Nous étions moins que les lépreux.

4° Le soufflet qu'à Toulouse, à Béziers et ailleurs ; un député de la communauté juive était obligé de venir recevoir publiquement le jour du vendredi saint.

5° La rouelle ou l'étoile jaune. C'était un morceau d'étoffe jaune

dau(1) qui caractérise ainsi les souffrances des Juifs :

« Il reste encore presque incompréhensible qu'il

sur nos poitrines, ou encore une corne de cette même couleur à nos chapeaux, afin que de loin, chacun put apercevoir et dire : c'est un Juif.

6° Les quartiers à part ou juiveries, ruelles étroites, insuffisantes, souvent infectes où nos familles étaient parquées à l'écart et entassées.

7° L'obligation dans certaines villes, de payer en quelque sorte l'air qu'ils y respiraient, comme à Augsbourg où ils payaient un florin par heure et à Brême, un ducat par jour.

8° La défense de paraître en public certains jours de l'année.

Il fallait nous cacher : presque toujours depuis le matin des Rameaux, jusqu'au jour de Pâques, nous semblions rayés de la liste des vivants. »

« 9° Les supplices infâmes. On suppliciait un juif entre deux chiens. En Allemagne, en Suisse, on les pendait par les pieds, à côté d'un chien, par dérision, parce qu'il est le symbole de la fidélité. »

« 10° La permission donnée à tout officier public d'user d'épithètes flétrissantes envers les juifs dans les plaidoyers, dans les actes judiciaires. »

« 11° L'expulsion, tous les soirs, de certaines villes au son de la trompe :

Ils devaient, quand la trompe sonnait, se disposer à partir et avoir quitté la ville à l'heure de la fermeture des portes.

12° La défense de se baigner dans les rivières où se baignaient les chrétiens. En Provence et en Bourgogne ils étaient exclus de bains publics, sauf le vendredi, jour où l'on ouvrait ces établissements aux danseuses et aux prostituées.

13° L'interdiction de certaines promenades, places, jardins publics. Il n'y a pas encore cinquante ans que dans une ville d'Allemagne, on lisait cette inscription : « Défense aux juifs et aux porcs d'entrer ici. »

« 14° Mais ce qui nous a semblé particulièrement amer et douloureux, c'étaient les empêchements mis au baptême par la saisie des biens du juif qui se faisait baptiser. En effet, le juif qui devenait chrétien cessait d'être soumis aux taxes qui pesaient sur ceux de sa nation ; il diminuait donc d'autant le fief de son seigneur. Or un tel acte était défendu et le suzerain croyait compenser cette diminution de fief par la saisie de tous les biens du juif. »

1. Max Nordau, *les Juifs au XIX^e et XX^e siècle*.

ait pu s'accommoder de l'effroyable sentiment d'éternelle insécurité, de la terreur perpétuelle du lendemain qui lui a été infligée pendant de longs siècles. »

Et M. Marcel Bernfeld (1) : « Pendant plus de dix-huit siècles les Juifs n'ont pas fait preuve d'une volonté propre ; durant tout ce laps de temps, ils furent obligés de subir l'action de volontés étrangères, de se plier à des circonstances qu'ils n'avaient point déterminées et de souffrir les plus atroces persécutions. Ils ont toujours dépendu d'autrui dans leurs personnes et dans leurs biens. La bonne ou mauvaise humeur, le caprice, la cupidité, la haine, la vengeance, le mépris, le fanatisme et fort souvent l'intérêt, ont guidé ceux entre les mains de qui se trouvait leur sort. Les Juifs furent tolérés à l'égard desquels tout était permis, même et surtout le manque de tolérance. »

Pour bien nous rendre compte de l'évolution historique des persécutions auxquelles les Juifs ont été soumis, nous tâcherons de présenter un court tracé historique (2).

Dans l'Empire romain les Juifs jouirent au début d'une assez large tolérance. Beaucoup d'entre eux étaient devenus citoyens romains même avant l'édit

1. M. Bernfeld, *le Sionisme* Thèse Paris, 1920.

2. Théodore Reinach, *Histoire des Israélites depuis la ruine de leur indépendance nationale jusqu'à nos jours*, 1910.

Graetz, *Histoire des Juifs*.

de Caracalla, par lequel cette qualité leur fut acquise à tous.

Au temps de Constantin (325) on édicta contre les Juifs une foule de lois restrictives : fermeture du Temple de Jérusalem, défense de circonscrire les esclaves, prohibition des sacrifices, etc. Les Juifs ne pouvaient pas posséder des esclaves chrétiens, il leur était défendu de se marier avec des femmes chrétiennes, d'occuper une fonction publique, d'élever des nouvelles synagogues.

La législation de Justinien leur interdit de témoigner en justice contre les chrétiens.

En Babylonie les Juifs menèrent jusqu'au v^e siècle une vie assez paisible et jouirent d'une assez grande indépendance, mais avec Chosroès le Grand (531) commence une période de troubles et de persécutions qui prirent fin au moment de l'invasion des Arabes.

En Arabie, les continuelles luttes et persécutions forcèrent les Juifs au xii^e siècle à choisir entre l'exil et la conversion à l'Islam.

En Espagne, la persécution des Juifs marque son point culminant à partir du xv^e siècle pour arriver à les forcer de prendre le chemin de l'exil pour trouver ailleurs un abri (1492).

La situation des Juifs ne présente pas une caractéristique grave en France : les ordonnances de Philippe V (1322) et Charles VI (1394) par lesquelles on

décréta leur expulsion n'eurent pas d'effets définitifs, grâce aux lettres patentes de Henri II, Henri III et Louis XIV. Tout le long des siècles les Juifs français furent beaucoup moins exposés qu'ailleurs à des persécutions.

Le mouvement antisémitique de 1890 n'a abouti qu'à un échange de longues discussions, sans aucun effet pratique grave pour la situation des Juifs.

En ce qui concerne l'Algérie voici ce que nous dit M. Théodore Reinach : « Dans les dernières années du xix^e siècle, sous l'empire d'excitations diverses, l'antisémitisme prit en Algérie, surtout dans les grandes villes, les proportions d'un danger public » (1).

La situation des Juifs en Angleterre, très bonne au début du xi^e siècle empira aux temps des croisades et notamment de la troisième qui débuta par des massacres.

Sous Jean sans Terre et Henri III, les Juifs furent jetés en prison et obligés de payer de grosses sommes d'argent. En 1290, seize mille Juifs étaient obligés de quitter l'Angleterre.

Au temps de Cromwell les rigueurs faiblirent, et on leur permit de s'établir librement à Londres et dans les autres villes d'Angleterre.

A partir de 1860, les Juifs jouissent d'une indépendance complète.

1. Th. Reinach, *op. cit.*

En Italie, les Juifs souffrirent du xii^e au xviii^e siècle de continuelles expulsions et vexations.

C'est la Révolution française qui leur apporta l'émancipation et « les Juifs italiens sont peut-être aujourd'hui de tous les Juifs ceux qui souffrent le moins le l'antisémisme » (1).

C'est avec l'Allemagne que le tableau des persécutions des Juifs commence à nous apparaître sous ses plus tristes couleurs, et c'est pour remédier à ces vexations qu'on doit conclure à la nécessité d'une protection des minorités. C'est surtout à partir du xiii^e siècle que les Juifs commencèrent à être soumis aux plus graves persécutions, qui allaient jusqu'au massacre. Rien qu'en six mois de l'an 1298 plus de 100.000 Juifs furent tués. Des atrocités et excès sans nombre s'ensuivirent et durèrent jusqu'au xviii^e siècle avec lequel commença l'émancipation, émancipation lente qui avait souvent des moments de regrets. En 1870, l'émancipation paraissait devoir arriver à son but. Mais l'exemple de l'émancipation que la France a donné en 1791, ne trouva en Allemagne qu'une imitation de forme : ce que les lois venaient de leur accorder les théoriciens voulaient leur reprendre.

En 1870, s'est formé en Allemagne un puissant courant théorique qui déclina un véritable mou-

1. Marcel Bernfeld, *op. cit.*

vement social qui marqua son évolution par des émeutes, des biens pillés et des synagogues détruites (1902).

Ce mouvement antijuif est à l'heure présente aussi, d'une grande puissance.

En ce qui concerne l'Autriche-Hongrie les persécutions tout en suivant les mêmes périodes qu'en Allemagne, devinrent beaucoup plus graves pendant la guerre. En Hongrie surtout, après l'armistice, des excès se produisirent, la population juive fut accusée de bolchevisme et la terreur sévit sans interruption.

En Russie (1), c'est la fin de la Pologne qui a fait naître la question juive. La Russie a conquis les Juifs du territoire polonais, et c'est par droit de conquête qu'ils sont devenus les sujets du tzar.

Du xii^e au xvi^e siècle de nombreux ukases interdirent aux Juifs de pénétrer dans l'empire moscovite, mais en fait on tolérait leur présence. En 1678, Théodore Alekseïevitch interdit l'accès de Moscou aux Juifs. Sous Anne et Elisabeth, de nouvelles tentatives sont faites pour débarrasser la Russie des Juifs, mais malgré des ukases répétés, les Juifs réussirent à tourner ces mesures de rigueur.

Catherine II à son tour légiféra contre les Juifs, mais en 1772 elle s'est vue obligée de leur laisser le

1. Léon Allemand, *Etude sur la condition des Juifs en Russie*. Thèse Lyon, 1907.

libre exercice de leur religion et le droit de disposer de leur biens sans aucune restriction (1). A la fin de son règne, Catherine II fit un ukase qui fixa aux Juifs une zone de résidence. Ils étaient enfermés dans les limites du territoire qui leur était distribué, dont ils ne pouvaient pas sortir. Les mobiles qui avaient inspiré Catherine II à cet ukase étaient d'ordre religieux, c'était seulement par orthodoxie, qu'elle se croyait capable de pouvoir donner de la force au régime autocratique.

Les successeurs de Catherine II (Paul I^{er} et Alexandre I^{er}) confirmèrent son ukase et étendirent les mesures de persécution contre les Juifs (double perception de l'impôt, expulsion des Juifs pauvres, réglementation de l'instruction et de l'agriculture, etc., etc.). Toutes ces mesures considèrent les Juifs comme formant une société à part qui ne doit à aucun prix se mélanger avec la population des campagnes. On leur accorde aussi certaines libertés, ce ne sont pas des droits, mais des concessions. C'est aussi sous Alexandre I^{er} que parut (1835) une ordonnance fixant définitivement la zone du territoire que les Juifs pouvaient habiter.

Enfin en mai 1882 intervint une législation de grande importance. Le texte porte le titre : « Sur

1. Nicolas de Gradowsky, *la Situation légale des Israélites en Russie*. Paris, 1890.

l'exécution des lois temporaires concernant les Juifs » et contient comme principaux points :

1^o Interdiction pour les Juifs de s'établir dans les villages :

2^o Interdiction des conclusions de contrats, d'achats de propriétés immobilières ou d'hypothèques ;

3^o Interdiction de faire des affaires les jours de fêtes chrétiennes.

Ces lois qui portent le nom de lois Ignatief réussirent à rendre la vie des Juifs absolument insupportable. Elles ne furent pas d'ailleurs les seules, car par d'autres ukases, ordonnances, circulaires ministérielles, ordres et mémoires aux gouverneurs, les droits publics des Juifs furent réduits à la plus simple expression : Ils ne participaient et ne pouvaient être membres d'aucune assemblée, ils ne pouvaient remplir aucune fonction publique. Quant aux droits privés, les plus élémentaires de toutes les libertés, celle du domicile, celle d'aller et de venir, n'existent pas pour les Juifs. Ils ne sont pas maîtres d'habiter où ils veulent ; le droit de résidence ou de voyager dans toutes les parties de l'empire, droit garanti par la loi à tous les autres sujets du tzar, la loi les dénie aux Israélites. « Ces lois sur le domicile des Juifs aboutissent aux anomalies les plus choquantes. Elles placent les Israélites au-dessous des criminels, à qui certaines villes, les capitales notamment, ne

sont interdites à l'expiration de leur peine, que pour un temps donné (1). »

Si leurs droits publics et privés sont réduits à rien, leurs obligations et impôts sont très grands. Il y avait même un impôt sur les bougies qu'ils brûlaient aux cérémonies de leur culte.

Mais c'est dans les progromes qu'on trouve toute la mesure des persécutions auxquelles les Juifs ont été soumis en Russie.

Il y a eu des progromes en Russie à partir de 1871. En 1881, le jour de Noël, « la populace se rue sur les habitations des Israélites, les saccage, pille les boutiques, maltraite quelque Juifs, en assomme d'autres. Le général Abbedinsky, gouverneur général du royaume de Pologne, ayant 20.000 hommes de troupes sous son commandement, télégraphie pour demander des instructions à Gatchina, *ne reçoit pas de réponse, n'ose prendre aucune mesure sérieuse de répression* et pendant trois jours la population israélite est à la merci des bandes de pillards (2) ».

Donc les autorités n'interviennent pas. Est-ce par faiblesse ou par condamnable désintéressement ?

Nous inclinons vers la seconde hypothèse. Une ordonnance de 1882 rendait les gouverneurs responsables des troubles juifs. Fut-elle appliquée ?

1. Anatole Leroy-Beaulieu, *l'Empire des tzars et les Russes. La Religion*. Paris, 1889.

2. *Le Temps*, 6 janvier 1882.

Jamais pour ceux qui avaient commandé les massacres, assez souvent pour les pauvres petits inconscients.

Jusqu'en 1905 de continuels massacres eurent lieu. Voilà le saisissant tableau que M. Anatole France nous fait dans un discours sur les progromes de 1905. « Les bandes noires, portant les images du Tzar et les drapeaux de l'empire, marchent en armes sous la conduite des commissaires de police et des agents de la sûreté publique, contre les quartiers juifs, tuent, violent, pillent et brûlent durant des jours et des nuits. Voilà ce qu'on voit à Bakou, à Odessa, à Kiev, à Nicolaïev, à Elisabéthgrad, à Rostov sur le Don, à Saratof, à Tomsk, à Tvez, à Ekaterinoslav, à Tiflis. Puis on apprit que tout était calme.

Les misérables juifs échappés à la mort pleuraient en silence, assis sur les pierres de leurs maisons incendiées, auprès des cadavres de leurs parents égorgés.

Les larmes de ces malheureux, le sang de ces morts crient et nous les entendons. Nous avons la religion de l'humanité. Nous ne connaissons ni Juifs, ni Chrétiens. Nous ne connaissons que des bourreaux et des victimes. »

Les tueries de Kichinef révoltèrent tout le monde. Roosevelt, le président des Etats-Unis, se fit l'écho de l'indignation générale en intervenant auprès de

l'ambassadeur de Russie pour protester contre les progromes produits par l'autocratie russe.

Pendant la guerre la situation des juifs empira encore plus. On supprima la presse juive. En Galicie, en Bukovine, les Russes pendant leur occupation commettaient les pires atrocités contre la population juive.

En 1917 avec la Révolution toutes les restrictions sociales, religieuses et nationales furent abolies (gouvernement provisoire du prince Lvov). Mais ce ne fut qu'une vaine promesse. De nouveaux progromes s'abattirent sur la population juive.

Il est difficile de caractériser la situation présente. Peut-on parler de la question juive quand elle aussi est noyée dans cette insoluble question russe ?

Nous ne nous occuperons pas beaucoup de la situation des juifs en Roumanie, car nous aurons l'occasion de parler longuement de cette question en faisant l'analyse de l'article 44 du Traité de Berlin et de la révision de l'article 7 de la Constitution roumaine.

Le nombre des Juifs s'accrut en Roumanie au xvi^e siècle par les immigrants de Pologne qui venaient pour chercher un refuge. En Roumanie il était défendu aux Juifs d'acheter des biens fonds ruraux et en 1829 le règlement organique leur enleva le droit de prendre des terres en fermage, mais il leur était permis de posséder des maisons dans les villes.

Leur situation était supportable et aucune persécution ne fut dirigée contre eux.

Mais à partir de 1866 plusieurs lois sont venues pour restreindre et éliminer les droits des Juifs. (La loi sur les monopoles des tabacs (1872) élimine des Juifs de la fabrication et de la vente, la loi sur les boissons spiritueuses (1873) interdit aux Juifs le droit d'obtenir la licence, la loi sur les Chambres de Commerce et d'Industrie n'admet pas les commerçants Juifs comme électeurs, etc.).

Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 conditionnait l'indépendance de la Roumanie à ce que la « distinction des croyances religieuses et de confession ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques ». On procéda à la révision de l'article 7 de la constitution qui même après la modification ne remplissait pas les conditions imposées à la Roumanie par le traité de Berlin.

Nous reviendrons sur cette question (page 90).



Quelques mots sur les massacres des Arméniens. Quelle fut la situation des Arméniens en Turquie ?

Ce n'est pas dans des livres que nous allons chercher l'exposé de ces massacres, mais dans un document officiel. Il s'agit du tableau dressé en 1896,

après enquêtes, par les ambassadeurs des six grandes puissances à Constantinople (1).

Voici d'abord le contenu de la lettre adressée au gouvernement anglais par Sir Philippe Currie, l'un des ambassadeurs qui ont coopéré à la rédaction de ce document :

« Pera, 30 janvier 1896.

My Lord,

J'ai l'honneur de transmettre à votre seigneurie, sous ce pli, deux copies d'un tableau des faits qui ont connexion avec les présents troubles en Asie Mineure, préparé par un comité de délégués des six ambassades.

L'objet de la composition de ce tableau est de donner un compte succinct des événements qui précéderent les massacres ou les troubles dans chaque ville dans laquelle ils ont eu lieu, de la perte de vie et des propriétés, autant que les détails étaient connus, et de l'attitude des autorités locales.

Il est principalement basé sur la collation des rapports consulaires adressés aux différentes ambassades. »

Et ensuite : « La perte totale (2) sur laquelle on pouvait obtenir une information exacte, monte à

1. Nous avons trouvé des détails sur les massacres d'Arménie dans le *Tableau officiel des massacres d'Arménie* publié par P. F. Charmetant et dans la brochure de Herbert Adams Gibbons, *Les derniers massacres d'Arménie*, Paris, 1915.

2. Il s'agit des tués Arméniens.

25.000 personnes et si nous y ajoutons les massacres sur lesquels il n'y a pas de détails, l'estimation peut monter à un chiffre fort supérieur (1). »

Et dans le tableau qui suit on trouve la description des plus effroyables atrocités. Systématiquement jour par jour, les Arméniens sont massacrés.

Le 8 octobre 1895, il y a 600 tués à Trébizonde et « les soldats ont été surpris assistant les assassins et les pillards » (2). Le 10 novembre plus de 500 Arméniens sont tués et « les officiers, les soldats et les gendarmes ont pris part au pillage » (3). Le 4 novembre il y a 3.000 tués à Malatia et « le Mutessarif (gouverneur de la province) laisse le massacre et le pillage continuer » (4). Le 17 novembre, il y a 600 tués à Ynidje-Kalé et « c'est la troupe elle-même sous la conduite de ses officiers, qui a procédé au massacre et au pillage » (5).

Dans 12 vilayets, dans 65 localités, les maisons sont pillées, les femmes et les enfants outragés, chassés nus dans les rues, égorgés et mutilés, les vieillards sont brûlés vifs, les villages sont incendiés, car les pillards, lorsqu'ils ne pouvaient emporter toutes les provisions trouvées dans les maisons arméniennes, répandaient sur elles du pétrole, afin de les rendre inutilisables pour ceux qui survivraient au massacre.

1. *Times* du 18 février 1896.

2, 3, 4, 5. P. F. Charmetant, *op. cit.*

Et partout et toujours « les imans et les troupes non seulement restent inactifs, mais participent aux massacres et à tous les méfaits » (1).

En 1914 aussi quand les Turcs commencèrent à mobiliser pour la guerre, une nouvelle ère de massacres s'ouvrit. Voilà le récit d'une dame anglaise, témoin oculaire, qui corrobore d'autres déclarations sur le plan d'extermination du gouvernement ottoman. « Les Arméniens doivent se tenir prêts à partir pour une destination inconnue. Les déportations suivent leur cours. De l'intérieur, le long du chemin de fer de Bagdad, ces malheureux sont dirigés par Adana vers leur voyage de mort. On se sert de la voie ferrée partout où elle existe, pour hâter l'œuvre d'extermination. Celle-ci ne paraît pas aux bourgeois assez prompte là où il n'y a pas de chemins de fer. Ah ! si seulement ils massacraient tout de suite pour en finir, comme aux jours d'Abdoul-Hamid ! Je me suis trouvée à la station du chemin de fer à Adana, et j'ai vu des femmes tendre leurs enfants hors des voitures et pleurer pour avoir de l'eau. Ils n'avaient même plus la force de manger du pain, du pain seulement ! Il y avait là une pompe, je me suis mis à genoux devant les gendarmes turcs, les suppliant de me laisser donner à boire. Mais le train se remit en marche et il était déjà loin que

1. P. F. Charmetant, *op. cit.*

j'entendais encore les cris désespérés. Et ce ne fut pas un fait isolé. Presque chaque jour c'était la même chose. Lord Bryce n'at-il pas parlé de huit cent mille victimes? Il doit y en avoir un million aujourd'hui. Peut-on concevoir que des êtres humains laissent même les animaux mourir de cette mort! » (1).

Voilà les souffrances d'une minorité sans protection, voilà jusqu'où peuvent aller les procédés criminels d'un Etat envers ses habitants qui ne sont pas de la même race! « En six mois près d'un million d'Arméniens ont été massacrés. Le nombre des victimes et les moyens employés pour leur destruction n'ont pas de précédent dans l'histoire moderne » (2).

*
* *

Il n'est pas sans intérêt aussi de mentionner les agissements des Grecs dans l'Albanie du Nord et du Sud, tant pendant les guerres balkaniques de 1912-1913, qu'au cours de la récente guerre.

Jadis les Slaves faisaient peser sur les Albanais la plus abominable servitude, les Turcs ensuite et enfin les Grecs. Les Albanais n'avaient personne pour les couvrir de la plus faible protection.

Le gouvernement ottoman n'autorisait que les écoles où l'on enseignait le turc, les Grecs terrori-

1. Herbert Adam Gibbons, *op. cit.*

2. *Ibid.*

saient les Albanais qui s'obstinaient à apprendre leur langue « et il n'est pas d'histoire plus édifiante que celle des efforts des Albanais pour cultiver leur langue » (1).

Surtout pendant la dernière guerre « les Grecs allèrent dans certains cas jusqu'à des actes qui équivalent à la dévastation complète du pays (2) ».

. . .

Ce court tracé historique nous montre combien une minorité peut être persécutée et à quels malheurs elle peut être exposée quand il n'y a pas à son profit un système de protection.

Nous n'avons fait ces quelques indications historiques qu'à titre d'exemple. D'ailleurs la conclusion pour chacun des éléments (Juifs, Arméniens, Albanais) que nous avons examinés, ne doit et ne peut pas être la même. Ce travail ne peut pas embrasser la question des minorités aborigènes (Arméniens, Albanais, Irlandais, etc.). Pour celles-là ce n'est pas une protection internationale qui est nécessaire, mais c'est le principe des nationalités qui doit leur donner la possibilité de constituer des Etats. Cette solution s'impose et elle est d'ailleurs en voie d'exécution.

Si nous avons cités ces persécutions nous l'avons

1. Edith Durham, *La question albanaise*.

2. *Ibid.*

fait uniquement pour montrer que cette situation demandait une solution : pour les minorités aborigènes, c'est l'Etat (et cette question n'entre pas dans le cadre de notre travail) pour les minorités d'immigration c'est la protection internationale et c'est sur cette question que nous allons nous fixer.

Nous sommes donc arrivés à ce point certain : les minorités doivent être protégées.

CHAPITRE II

Les systèmes de protection

Ce n'est pas des systèmes théoriques que nous allons imaginer, mais bien des systèmes qui ayant été mis en pratique, c'est par les résultats qu'ils ont donnés que nous pourrons les juger, les apprécier ou les critiquer.

En étudiant les phases par lesquelles a passé au cours de plusieurs siècles le problème de la protection des minorités, nous aurons l'occasion de nous occuper de la réglementation de cette question dans plusieurs traités et congrès avant 1878. Toutefois il serait inexact d'affirmer que cette question ait trouvé une réglementation avant le traité de Berlin, toutes les conclusions antérieures n'ayant abouti qu'à des traités exceptionnels et à des arrangements réciproques. Tout ce qu'il y a eu avant 1878 ne constitue que des essais, ce n'était pas une réglementation ni générale, ni définitive. Aucun de ces traités ne contient la moindre sanction.

I. — *C'est donc le traité de Berlin qui inaugure le premier système de protection des minorités : La*

reconnaissance de l'indépendance avec la condition pour l'état reconnu d'accorder l'égalité de traitement à tous ses nationaux.

Dans les articles 26, 27 (1), 34, 35 et 43, 44 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, les grandes puissances reconnaissent l'indépendance du Monténégro, de la Serbie et de la Roumanie en la conditionnant à :

1° La suppression de toute distinction de confession à l'acquisition des droits civils et politiques ;

2° L'admission au libre exercice de tous les cultes et à ;

3° L'égalité de tous les étrangers sans distinction de confession devant la loi.

Voilà les considérations que fait M. de Lapra-

1. *Art. 26.* — L'indépendance du Monténégro est reconnue par la Sublime Porte et par toutes celles des Hautes Parties contractantes qui ne l'avaient pas encore admise.

Art. 27. — Les Hautes Parties contractantes sont d'accord sur les conditions suivantes :

Dans le Monténégro, la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes seront assurées à tous les ressortissants du Monténégro, aussi bien qu'aux étrangers et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels. »

Les articles 34, 35, 43 et 44 reproduisaient les mêmes stipulations pour la Serbie et la Roumanie.

delle (1) sur ce système : « C'est là un très grand progrès. Mais cette condition n'aura de valeur que si elle répond au sentiment réciproque des deux parties. Le traité n'est véritablement susceptible d'exécution que si, des deux côtés, on est d'accord pour lui donner d'effet.

Supposons un instant que le traité ne soit pas exécuté : quelle en est la sanction ? Elle ne serait assurément pas le retrait de la reconnaissance, car il n'y a pas là, au sens juridique du mot, une condition.

La reconnaissance d'Etat est un *acte déclaratif*, reconnaître c'est constater ce qui existe, c'est déclarer qu'une certaine communauté politique présente tous les caractères de l'Etat ; mais cette communauté est un Etat avant même d'être reconnue, ce qui crée aux Etats l'obligation de reconnaître les organismes politiques qui viennent à se former en réunissant en eux les traits essentiels de l'Etat et celui qui les résume tous : la souveraineté.

Donc la reconnaissance est déclarative et non créatrice. Si elle est obligatoire et non facultative, elle n'est susceptible d'aucune modalité, pas plus d'une condition que d'un terme. Il y a simplement dans cette prétendue condition, ce que les civilistes appellent un *modus*, une charge. C'est une obligation

1. G. de Lapradelle, *Cours de doctorat*. Paris, 1919-1920.

qui est contractée par l'Etat nouveau à l'égard des Etats anciens de traiter les ressortissants d'une certaine manière » (1).

Il faut se demander maintenant par quels moyens les grandes puissances pouvaient se rendre compte si les Etats reconnus indépendants remplissaient les conditions qu'on leur avait imposées.

Est-ce le contrôle ?

Respectivement les articles 27, 35 et 44 donnaient-ils à l'Europe le droit de contrôler la politique intérieure de Monténégro, Serbie ou Roumanie ?

Une opinion affirmative a été adoptée par certaines puissances.

Nous verrons (p. 90) que la Roumanie n'a pas rempli textuellement cette condition et en 1902 quand une note américaine semble admettre ce droit de contrôle et fait appel aux Puissances pour assurer l'exécution du traité de Berlin, la Roumanie s'oppose à cette interprétation et refuse d'admettre ce droit aux puissances.

En vérité, le sens et la lettre des articles 43 et 44 semblent bien dire que tant que la Roumanie ne remplit pas les conditions qui lui sont imposées, son indépendance ne peut pas être reconnue (2).

1. Voir dans le même sens Piédelièvre, *Droit international public*, t. I. Paris, 1894.

2. B. Stambler, *l'Histoire des Israélites roumains et le droit d'intervention*. Thèse Paris, 1913.

Mais les puissances l'avaient reconnue (20 février 1888) quoique jusqu'à cette date elle n'avait pas encore rempli la condition imposée par le sens et la lettre de l'article 44. Donc la Roumanie pouvait désormais exercer librement ses droits, son indépendance avait été reconnue. Et il n'y avait pas de risque pour la Roumanie de perdre son indépendance, car « un seul effet doit être attaché à la non-exécution des clauses qui l'accompagnent : l'Etat réfractaire doit renoncer à obtenir l'assistance, la garantie des puissances signataires du traité qui l'a constitué pour le cas où son autonomie viendrait à être menacée » (1).

En s'occupant du traité de Berlin, M. Piédelièvre dit que le respect de l'égalité des droits de tous les citoyens comme condition d'indépendance lui paraît ne pas avoir été imposé, mais seulement recommandé (2).

En ce qui concerne donc la sanction du manquement à cette condition à remplir par l'Etat reconnu indépendant, il faut considérer deux phases :

A) Celles d'avant la reconnaissance ; et

B) Celle d'après.

Quelle est la sanction dans le premier cas ?

« Théoriquement, c'est l'indivision, c'est le droit d'agir par toute espèce de pression : économique,

1. Piédelièvre, *op. cit.*

2. *Ibid.*

militaire, blocus pacifique et même s'il le faut par la guerre, pour faire respecter l'égalité de traitement des nationaux sans distinctions de croyances. Seulement de pareilles mesures sont hors de propositions avec les résultats cherchés (1). »

B) Après la reconnaissance ce n'est pas la perte de l'indépendance mais seulement celle de l'assistance des puissances signataires pour le cas où elle viendrait à être menacée.

Peut-on donc conclure que le système de protection des minorités, consistant dans la *reconnaissance avec condition*, garantit les droits des minorités ?

Certainement non.

Le traité de Berlin constitue un progrès sur ce qui avait été avant (2), mais il n'assure pas les droits des minorités.

II. — Occupons-nous maintenant de *l'intervention pour raison d'humanité*.

C'est dans les cas de mauvais traitements, persécutions et progromes que ces interventions ont eu lieu. Prenons les cas de massacres, la population minoritaire souffre de grands dommages, un Etat apitoyé par le sort de cette minorité proteste auprès de l'Etat où celle-ci se trouve.

Quel est le résultat ?

1. G. de Lapradelle, *op. cit.*

2. V. page 78 et suiv.

L'Etat qui a ordonné ou toléré le massacre, ou qui fait subir aux minorités un régime insupportable peut tenir compte de cette protestation, comme il peut très bien la considérer comme nulle et non avenue.

La protestation n'a pas de sanction.

Pourquoi ? C'est la souveraineté absolue des Etats qui implique cette conclusion.

Examinons la question d'abord au point de vue théorique et ensuite au point de vue pratique.

Le droit international classique conteste la légitimité de l'intervention pour raison d'humanité. Chaque Etat doit s'abstenir de s'immiscer dans les affaires d'un autre Etat.

Que pensent les écrivains de droit international de l'intervention ?

Suivant Funck-Brentano et Martens, l'intervention dans les affaires d'un autre Etat est *toujours illégitime*, car elle est contraire à l'indépendance des Etats.

Grotius, Puffendorf, Pasquale Fiore et Rolin Jacquemyns au contraire *admettent* comme *légitime* l'intervention faite pour contraindre un Etat à observer les lois de l'humanité.

Mais c'est dans Arntz, MM. Pillet et Rougier, que nous allons trouver l'expression exacte de cette question.

Il est intéressant de noter que Arntz élargit plus

que Rolin-Jaequemyns la thèse du droit d'intervention. C'est d'ailleurs ce dernier même qui le reconnaît dans une note publiée dans la *Revue de droit international et de législation comparée* (1).

Voilà comment s'exprime Arntz dans une lettre adressée à Rolin-Jaequemyns (2) :

« Depuis longtemps j'ai acquis la conviction que l'ancien principe de non intervention, tour à tour défendu et combattu par différents Etats selon les besoins de la cause, comme nous disons au Palais, ne répond plus à l'état actuel des idées sur le droit des gens, et depuis plusieurs années je cherche une formule qui puisse justifier l'intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat, en même temps que la limiter et en prévenir les abus ». Et Arntz suppose, pour bien pouvoir résoudre le problème, qu'un Etat au milieu de l'Europe « ferait le tyran, torturant, condamnant à la potence, au bûcher pour le minime délit ».

« Je crois, dit Arntz, que dans tous, ces cas la conscience humaine se prononcerait pour la légitimité de l'intervention. »

Et ensuite il expose les cas dans lesquels le droit d'intervention est légitime :

1° Lorsque les institutions d'un Etat violent les droits d'un tiers ou menacent de les violer, ou lors-

1. T. VIII, 1876.

2. R. D. I. L. C., 1876.

que cette violation est la conséquence nécessaire de ces institutions, et qu'il en résulte l'impossibilité d'une coexistence régulière des Etats.

C'est là le cas d'une nécessité absolue, qui oblige les autres Etats à prendre soin de leur conservation. Dans ce cas les autres Etats peuvent demander le changement des institutions anti-sociales ;

2° Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité soit par des mesures contraires à l'intérêt des autres Etats, soit par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime.

« De même que dans l'Etat, dit ensuite Arntz, la liberté de l'individu est restreinte et doit être restreinte par le droit et par les mœurs de la société, de même la liberté individuelle des Etats doit être limitée par les droits de la société humaine.

Mais en pareil cas, un Etat isolé ne peut pas s'arroger le droit d'intervention ; ce droit ne peut être exercé qu'au nom de l'humanité représentée par tous les autres Etats, ou tout au moins par le plus grand nombre des Etats civilisés, qui doivent se réunir en un congrès ou en un tribunal pour prendre une décision collective. De cette manière on peut concilier le droit d'intervention avec la garantie de l'indépendance des Etats. »

M. Pillet dans ses *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats* (1) remplace l'ancienne notion de l'indépendance des Etats par la notion de l'interdépendance ; « chaque Etat, écrit M. Pillet, vit d'une double vie, d'une vie nationale et d'une vie internationale, l'une et l'autre, j'ose le dire, également indispensables à son existence.

A sa vie nationale correspond le droit national, à sa vie internationale, le droit international.

Dans l'élaboration de son droit national l'Etat est vraiment souverain et on s'habitue à le considérer comme un maître absolu.

Dans la sphère du droit international, il n'en est certainement pas de même. Ce droit est le résumé des intérêts communs aux Etats dans leurs mutuelles relations. C'est la loi de la société internationale et dans cette société, l'Etat cesse d'être le maître pour devenir un simple membre de l'association, un sujet des intérêts communs de cette société. Ces intérêts ne sont pas sans doute ici séparés, personnalisés, fixés sur la tête d'un souverain : ils n'ont pas moins le droit de commander, parce qu'ils répondent à des besoins sociaux nombreux, réels et pressants. L'autorité du droit international est supérieure à celle du droit national. »

Et pour cause légitime d'intervention M. Pillet

1. *R. D. I. P.*, t. I, 1898.

admet que « s'il arrive qu'une nation viole, en la personne de certaines classes de ses sujets, les droits de l'humanité, il est du droit et du devoir des autres nations d'intervenir, fut-ce par la force et de la rappeler au respect des droits de l'humanité ».

Rougier, dans la théorie de l'intervention d'humanité (1), fait une étude approfondie de ce problème.

Répondant à la question de savoir si un Etat peut être soumis au contrôle juridique des tierces puissances quant aux actes de puissance publique accomplis par lui concernant ses seuls ressortissants, lorsqu'ils sont contraires à ceux de l'humanité, Rougier fait l'analyse des deux théories de la doctrine : celle de l'indépendance des Etats et celle du droit humain et du pouvoir-fonction.

Rougier rejette la doctrine de l'indépendance des Etats et développe les conséquences de la théorie de M. Pillet. « Si l'existence d'un droit humain est démontrée en tant que règle générale, impérative et objective, la liberté de l'Etat se trouve nécessairement conditionnée par cette règle et le raisonnement au nom duquel Kant et Mamiani repoussent l'intervention d'humanité, s'écroule. »

La vérité est, dit ensuite Rougier, que rien de ce qui touche aux intérêts humains n'est indifférent à

1. *Revue générale de droit international public*, t. XVII, 1910.

l'ordre international. Les Etats tiers ont un intérêt certain à réprimer ou empêcher chez l'un d'eux les violations de la loi générale à laquelle tous sont soumis. Or s'ils ont un intérêt « ils peuvent légitimement intervenir et l'Etat contrôlé ne saurait être considéré comme indépendant ».

Passant à la théorie du droit humain qui a eu comme première conception celle du droit naturel (Grotius et Vattel) il la définit en appliquant les idées de M. Pillet.

« Le principe fondamental qui conditionne toutes les activités humaines, c'est la solidarité ; sans doute l'homme se sent plus particulièrement solidaire à un groupe social déterminé, mais au-dessus des solidarités nationales existe une autre solidarité internationale, et au-dessus de la solidarité internationale une solidarité humaine.

La nécessité des choses impose ainsi à l'homme une double règle de conduite : ne rien faire de contraire à la solidarité sociale, faire tout ce qui est de nature à réaliser la solidarité sociale. Cette double règle résume tout le droit objectif. Elle constitue la *règle de droit suprême* qui s'impose aux gouvernements et aux gouvernés, et dont toute loi positive, pour être légitime, devra être l'expression, le développement, ou la mise en œuvre. »

Mais quel est le contenu de cette règle de droit ?

La formule de Bluntschli est vague ; « l'interven-

tion est légitime lorsqu'elle a pour but de faire respecter les droits individuels reconnus nécessaires à l'humanité » (1). Rougier la précise : « Le droit humain se résumerait en somme dans une triple formule : droit à la vie, droit à la liberté, droit à l'égalité. »

Et cette règle de droit a une sanction.

A la souveraineté du gouvernement coupable « se substituera une souveraineté étrangère, soit pour remplir à sa place la fonction qu'il a négligée, soit pour annuler l'acte entaché de faute si l'annulation en est possible, soit pour empêcher que des défaillances analogues se produisent dans l'avenir.

Le principe d'indépendance des Etats n'a donc pas la portée qu'on lui attribue ordinairement. Même en ce qui concerne les rapports du gouvernement et des nationaux, l'Etat n'est pleinement indépendant qu'autant qu'il se conforme au droit. Sa faute fonctionnelle fait cesser son indépendance.

Qu'est-ce que la perpétuelle ingérence de l'Europe dans les affaires d'Orient, si ce n'est la démonstration par les faits, que certains Etats ne peuvent pas jouir d'une pleine liberté d'organisation intérieure parce qu'ils en feraient un usage pernicieux pour eux-mêmes et pour les autres ? »

Et Rougier arrive à poser le principe que le contrôle international sur les actes de souveraineté d'un Etat est possible.

1. Bluntschli, *le Droit international codifié*, art. 471.

Après avoir examiné les systèmes employés pour effectuer l'intervention d'humanité et les actes qui la justifie, Rougier arrive à la conclusion : « Toutes les fois qu'une puissance interviendra au nom de l'humanité dans la sphère de compétence d'une autre puissance, elle ne fera jamais qu'opposer sa conception du juste et du bien social à la conception de cette dernière, en la sanctionnant au besoin par la force. »

Cette thèse de l'intervention d'humanité a été aussi soutenue par M. de Lapradelle : « S'il est vrai que les Etats sont souverains, cette souveraineté n'est pas absolue. De même qu'en droit interne, issue de l'individu, la souveraineté trouve une limite dans le respect des libertés individuelles, de même en droit international, issue de la même source, elle en trouve une dans les droits fondamentaux de l'humanité » (1) et M. Basdevant « on peut dire que l'Etat qui ne remplit pas sa fonction de justice même à l'égard de ses nationaux perd son droit au respect et que les autres puissances sont autorisées à substituer leur action à la sienne » (2).

Nous voyons donc que la nouvelle conception internationale admet la théorie de l'interdépendance des Etats et s'éloigne de celle du droit international

1. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1900, t. I, p. 75.

2. Chronique dans la *Revue générale de droit international public*, t. XI, 1904.

classique qui soutient l'indépendance absolue des Etats et conteste la légitimité de l'intervention.

Mais la distance est assez grande de la théorie à la pratique.

Comme le dit avec juste raison M. de Lapradelle « ce qui a empêché la nouvelle doctrine de l'indépendance des Etats de se faire reconnaître par les théoriciens eux-mêmes, c'est qu'elle avançait les idées politiques. Or les théoriciens, qui ne devraient jamais se combattre qu'avec des idées purement théoriques, se servent très souvent les uns contre les autres d'arguments pris dans un plan différent de la théorie, dans le plan de la pratique et lorsqu'ils ne peuvent pas nier qu'une thèse est juste et nécessaire, ils disent que ce n'est pas du droit réalisé, du droit positif » (1).

Ce qu'il faut reconnaître c'est que le principe de l'intervention pour raison d'humanité n'a pas trouvé une application suivie et générale. Il y a néanmoins des cas dans lesquels certains gouvernements admettent la responsabilité de l'Etat pour réparer le dommage causé à un étranger (2).

M. de Lapradelle (3) cite deux exemples : les Italiens d'Aigues-Mortes et de la Nouvelle-Orléans. Dans les deux cas il s'agit de mouvements avec un

1. *Op. cit.*

2. Il est intéressant de les citer car les traités de 1919-1920 assimilent les minorités nationales aux étrangers.

3. *Op. cit.*

caractère nettement anti-italien dans lesquels des ouvriers italiens sont malmenés à Aigues-Mortes par des ouvriers français, à la Nouvelle-Orléans par des ouvriers américains. Dans les deux cas respectivement les gouvernements français et américain déclarent qu'ils n'ont aucune responsabilité internationale et qu'ils ont tout fait pour arrêter le trouble, néanmoins ils accordent au gouvernement italien une somme d'argent, pour permettre de réparer les dommages causés.

« Chaque fois, ajoute M. de Lapradelle, qu'un mouvement de ce genre s'est présenté, il y a eu concession d'une indemnité, mais avec cette réserve que c'était sans faire de précédent et seulement par l'exécution d'une haute courtoisie internationale. Mais parce que ce fait se produit de façon fréquente, l'usage s'établit et la courtoisie n'a plus rien qui la distingue du droit, et la coutume internationale crée ce droit. (1) »

Nous voulons bien admettre que ce droit soit créé mais quelle est sa sanction ? Par quel moyen un Etat pourra-t-il se faire dédommager les atteintes qu'on a portées contre ses sujets ? Certainement il y a la pression économique et militaire, il y a le blocus, il y a la guerre, mais ces moyens pourront-ils être toujours employés ? Assurément non. Ce sont quel-

1. G. de Lapradelle, *op. cit.*

quefois des considérations géographiques qui s'y opposent, d'autres fois des intérêts politiques, etc. Il faut donc reconnaître que ces applications du principe de l'intervention pour humanité, même s'ils étaient généralement suivis, manquent de la caractéristique qui seule peut les rendre efficaces : la sanction.

III. — *Le système adopté dans les traités de 1919-1920.* — Pour bien se rendre compte de la valeur du système adopté en 1919, il faut partir de cette prémisses qui est indubitablement exacte :

Toutes les interventions, tous les traités et tous les systèmes adoptés avant 1919 n'avaient pas assuré d'une façon efficace la protection des minorités.

Voilà ce que nous trouvons dans le chapitre III de la lettre adressée par M. Clemenceau, président de la Conférence de la Paix, le 24 juin 1919, à M. Paderewski président du conseil des ministres de Pologne (1) :

« Sans doute le traité soumis à la signature de la Pologne diffère dans sa forme des Conventions antérieures traitant des questions similaires. Ce changement de forme est une conséquence nécessaire et constitue une partie essentielle du nouveau système des relations internationales inauguré maintenant par l'établissement de la Ligue des Nations. Sous

1. Document 17/1228/290 communiqué par la Société des Nations. Genève.

l'empire des anciens errements, la garantie d'exécution pour des prescriptions de cet ordre reposait sur les grandes Puissances (1). *L'expérience a montré que cela était en pratique inopérant* et qu'on pouvait reprocher au système de conférer aux grandes Puissances, soit individuellement, soit en groupe, un droit d'intervention dans la constitution intérieure des Etats en question, intervention qui pouvait se produire en vue de fins purement politiques. Dans le nouveau système, la garantie appartient à la Ligue des Nations. Les clauses concernant cette garantie ont été soigneusement rédigées, afin de bien démontrer que la Pologne ne risque en aucun cas d'être mise sous la tutelle des Puissances signataires du présent traité.

Vous ne manquerez certainement pas de remarquer aussi qu'une garantie a été insérée dans le traité par laquelle les contestations s'élevant au sujet des garanties en question devront être portées devant le tribunal de la Ligue des Nations. Par là, les différends qui surgiront échapperont au domaine politique et passeront à la compétence d'une Cour de Justice. Ainsi sera facilitée une décision impartiale, tandis qu'en même temps tout danger d'intervention politique des Puissances dans les affaires intérieures de la Pologne sera évitée. »

1. *Le traité de Berlin* (N. de l'A.).

La protection des droits des minorités trouve donc dans les traités de 1919 une réglementation sanctionnée.

Quelle est cette réglementation ?

C'est dans un document de l'assemblée (1) (S. D. N.) que nous trouvons les principes du système et dans les traités de 1919-1920.

Les obligations résultant d'un traité de minorités pour un Etat, sont les suivantes :

1° Obligation d'accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

2° Obligation d'accorder le libre exercice tant public que privé de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et ses bonnes mœurs ;

3° La nationalité sera acquise de plein droit par le seul fait de la naissance sur le territoire de l'Etat à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité ;

4° La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant en ce qui concerne l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions ou industries ;

1. Document n° 233 communiqué par la S. D. N.

5° Tous les habitants seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion ;

6° Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques ;

7° Des facilités seront données aux ressortissants de toutes langues autres que la langue nationale, soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux ;

8° Obligation de permettre le choix du jour de repos ;

9° Autonomie en matière d'enseignement, d'œuvres charitables, ou de nature sociale ;

10° Obligation de couvrir par le budget de l'Etat, les budgets municipaux et autres, les dépenses concernant l'instruction des minorités dans leur propre langue.

Ces obligations sont ainsi garanties :

1° Toutes les stipulations concernant la protection des minorités de race, de religion ou de langue constituent *des obligations d'intérêt international* et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du conseil de la Société des Nations.

Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification des stipulations ci-dessus qui serait consentie en due forme par une majorité du conseil de la S. D. N ;

2° Tout membre du conseil de la S. D. N. aura le droit de signaler à l'attention du conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations et que le conseil pourra prendre telles mesures et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ;

3° En cas de divergence d'opinions sur des questions de droit ou de fait concernant ces stipulations entre l'Etat et l'une quelconque des principales Puissances alliées ou associées, ou toute autre Puissance, membre du conseil de la S. D. N., cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du pacte de la S. D. N (1).

4° Tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de justice internationale ;

1. *Article 14.* — « Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la société.

Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

5. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte (1).

Donc en ce qui concerne les libertés desquelles peuvent jouir les minorités, libertés qui constituent des obligations pour l'État qu'elles habitent, il faut inscrire :

L'égalité civile et politique ;

Le droit de nationalité ;

Le droit d'employer sa propre langue et la liberté de religion, confession et enseignement.

Il s'agit donc d'une liste complète des libertés qui sont énoncées.

L'exécution de ces dispositions est confiée à la Société des Nations.

1. Article 13. — « Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

C'est le *Conseil* et la *Cour permanente de Justice* qui sont les deux organes chargés d'assurer l'application de la garantie.

Mais quel est le sens exact du terme « garantie de la S. D. N. » ?

C'est dans le rapport de M. Tittoni présenté et adopté par le Conseil de la S. D. N. (1) que nous le trouvons :

« Il semble évident que cette stipulation signifie avant tout que les dispositions concernant les minorités *sont intangibles* : c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être modifiées dans le sens de porter une atteinte quelconque aux droits actuellement reconnus, et sans l'assentiment de la majorité du conseil de la société.

En second lieu, cette stipulation signifie que la Société doit s'assurer que les dispositions relatives à la protection des minorités sont constamment exécutées. »

Il y a donc un code pour la protection des minorités. Ce code ne peut souffrir aucune modification qu'avec l'assentiment de la majorité.

Le code peut-il souffrir une atteinte ? Non, parce que le Conseil doit entrer en fonction en cas d'infraction ou même danger d'infraction à l'une quelconque des obligations à l'égard des minorités.

1. Document 20. 4. 92 communiqué par la S. D. N.

Par quels moyens ? Les traités indiquent la procédure à suivre.

Le droit de signaler les infractions ou les dangers d'infraction est réservé aux membres du Conseil. Il s'agit ici non seulement d'un droit, mais d'un devoir des Puissances représentées au Conseil : elles sont invitées à porter intérêt à la protection des minorités.

Mais les Etats qui ne sont pas représentés au Conseil et les minorités, ne peuvent-ils pas signaler les infractions à la Société ?

« Evidemment ce droit n'exclut point la faculté des minorités elles-mêmes ou bien des Etats non représentés au Conseil de signaler à la société des Nations toute infraction, ou danger d'infraction, mais cet acte doit conserver *le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple* ; elle ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention (1). »

A notre avis cette différence constitue un défaut. Pourquoi la réclamation d'un Etat non représenté au conseil et surtout celle d'une minorité qui est la première intéressée conserve-t-elle le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple sans effet juridique ?

Certainement la S. D. N. est une société fermée,

1. Tittoni, *op. cit.*

mais en ce qui concerne l'examen des infractions ou les dangers d'infractions qui lui sont signalées, elle se transforme dans un organe juridique, et toutes les réclamations, sans aucune exception devraient être reçues et considérées de la même façon.

Une fois adressée que devient-elle, cette demande relative aux questions des minorités ?

C'est le Secrétaire général de la S. D. N. qui doit en donner communication, sans commentaires, aux membres du Conseil, pour information.

« La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ou de l'information (1). »

La même remarque que plus haut est de mise.

L'Etat intéressé est aussi renseigné de l'objet de la demande. Cette communication lui permet de soumettre aux membres du conseil des considérations qu'il juge désirables.

Au cas où l'intervention de la S. D. N. paraît urgente, le Secrétaire général communiquera dans le plus bref délai (télégraphiquement si cela est nécessaire) la demande en question aux membres du Conseil.

Tous les différends, nous le savons, pourront, si

1. Tittoni, *op. cit.*

l'une des parties le demande, être déférés à la Cour permanente de justice qui décide sans appel.

Voilà le système adopté en 1919-1920 qui diffère complètement de celui appliqué en 1878 et de l'intervention d'humanité.

Ce système est complet (il comporte une assez longue liste des libertés), assez étendu (il a été inséré dans six traités et s'applique à 10 Etats) et il est pourvu d'une sanction.

Il constitue donc un évident progrès. En étudiant les détails des traités de 1919-1920, nous aurons l'occasion de relever ses qualités, de noter ses défauts et de tâcher de formuler les remèdes.

CHAPITRE . III

La protection des minorités dans l'idéologie du Socialisme

Nous croyons intéressant de rechercher si la question des droits des minorités a préoccupé les socialistes, si la protection des minorités a été inscrite dans les programmes du socialisme.

Le socialisme scientifique moderne, qui n'est pas une théorie abstraite édifiée dans le cerveau d'un ou de plusieurs hommes, mais le produit d'un état social, la conséquence de l'évolution économique née des découvertes de la science, ne pouvait pas ne pas accorder son attention à cette question.

Parmi les idées mères du socialisme, il faut relever en ce qui concerne l'examen de notre problème, celle de l'égalité. Il faut que tous les hommes soient égaux. L'idéal de l'humanité est l'égalité, le progrès de l'humanité est de se rapprocher de l'égalité.

Donc la démocratie veut que les inégalités les plus naturelles, les inégalités les plus voulues par la

nature elle-même entre les hommes disparaissent (1).

Les minorités ont été vraiment dans une situation par trop inférieure en comparaison avec celle des majorités, le contraste était trop flagrant entre une situation réelle et l'idéal du socialisme, pour ne pas intéresser les socialistes qui ne pouvaient pas tolérer moralement cette inégalité.

La liberté de confession et celle de la religion, que le socialisme proclame, marchaient main en main avec l'ensemble des droits politiques et sociaux de l'homme et du citoyen.

« Nul ne peut être troublé dans sa conscience ni dans la pratique du culte auquel il peut être attaché (2). »

C'est donc la liberté complète qui porte sur ses branches les fruits de l'égalité.

« Mais là, s'arrêtait l'idéologie socialiste. Durant tout le xix^e siècle presque, elle n'alla pas plus loin que cette reconnaissance, assez générale, en somme, des droits de l'individu. Pendant toute cette période orageuse de développement du mouvement socialiste et d'épanouissement superbe des forces morales et intellectuelles du socialisme, il est impossible de trouver dans celui-ci des signes suffisamment nets attestant qu'il se rendait compte que le problème de

1. Emile Faguet, *Le Socialisme en 1907*, Paris.

2. Lucien Deslinières, *Projet de code socialiste*, tome II, Paris.

la protection des droits des minorités viendrait fatalement compliquer la question d'une organisation plus juste de l'existence des majorités, dans les sociétés (1). »

Les socialistes de la première moitié du XIX^e siècle, les adeptes de Saint-Simon et Fourier, attendaient la réalisation de leurs systèmes — qu'il faudrait peut être mieux appeler des rêves — de la bonne volonté éclairée des monarques, amis des peuples. Dans leurs essais d'organisation, ces socialistes espéraient construire sur une petite échelle un modèle de bonne équilibre égalitaire et que l'exemple existant, grâce à la généreuse initiative d'un roi, il pourra s'étendre par la propagande et embrasser toute l'humanité.

Mais le temps a passé, le monarque ami des peuples n'est pas venu, et ce rêve socialiste, comme tant d'autres, s'est envolé.

La première internationale ne divisait pas les peuples d'après les territoires qu'ils occupaient ou d'après les Etats auxquels ils appartenaient, mais d'après les langues qu'ils parlaient (2).

En 1891 aussi, quand fut élaboré le programme

1. Marc Vichniac, *op. cité*.

2. « La sphère d'action de l'administration centrale d'une nation ne se borne point aux limites de tel ou tel Etat, elle s'étend également aux autres Etats où la même langue est employée ». *Mémorial du Comité central de langue allemande présenté au Congrès de Eisenach, 1869.*

d'Erfurt, comme en 1892 (programme génois) et en 1893 (programme du parti ouvrier belge) le mutisme est complet sur l'établissement d'un régime nécessaire pour garantir les droits des minorités.

Tout en ayant posé les principes de la liberté et de l'égalité, les socialistes n'avaient pas tiré les conséquences et n'avaient pas fixé le cadre dans lequel ces droits, résultat des libertés, pouvaient se mouvoir.

Ce n'est qu'en 1899 à Brünn que la social-démocratie autrichienne réunie en congrès de parti, fixa les points essentiels de la protection.

Ce programme déclarait que : « la sauvegarde et le développement de l'individualité nationale de tous les peuples autrichiens n'est possible qu'à condition d'égalité de droits et d'absence de toute oppression ». Suit ensuite l'établissement de quatre points précédés de cette déclaration : « En Autriche il ne sera possible d'établir l'ordre national à la place de discordes nationales qu'aux conditions suivantes :

1° L'Autriche devra être transformée en un Etat démocratique de nationalités ;

2° Au lieu de territoires historiques de la Couronne devront être formés des corps nationaux dotés d'un self-government et où la législation et l'administration devront être assumées par des Chambres nationales élues par le suffrage universel direct et égal pour tous ;

3° Toutes les régions autonomes appartenant à une même nation devront former une fédération nationale qui délibérera sur ses affaires nationales d'une manière entièrement autonome ;

4° Les droits des minorités nationales seront garantis par une loi spéciale qui devra être élaborée par le parlement de l'Empire (Reichsrath) ».

Et le programme du Congrès de Brünn finit avec cette déclaration : « Le Parteitag déclare solennellement qu'il reconnaît à chaque nation le droit à l'existence nationale et au développement national. »

C'est dans ce texte que nous venons de citer que pour la première fois dans un programme d'un congrès d'un parti socialiste, on reconnaît positivement des droits aux minorités.

Avant ce congrès il y avait bien eu des voix isolées de la plus haute valeur, qui se sont élevées pour témoigner leur sympathie à la cause des minorités, mais c'est seulement en 1899 qu'une assemblée socialiste s'occupe de la question.

En 1896 Jean Jaurès avait prononcé à la Chambre des députés un discours concernant les massacres d'Arménie (1).

« Voilà dix-huit ans, messieurs, dit Jaurès, et bien avant qu'il se soit fondé en France ou à Londres des comités arméniens, que l'Europe réunie au Con-

1. *Journal officiel* du mercredi 4 novembre 1896.

grès de Berlin avait reconnu elle-même la nécessité de protéger les sujets arméniens de la Turquie. Voilà dix-huit ans qu'elle avait inséré dans le traité de Berlin l'engagement solennel de protéger la sécurité, la vie, l'honneur des Arméniens. Et il était entendu, en même temps, que l'Europe devrait exercer un contrôle annuel sur les réformes et sur les garanties introduites par le Sultan dans ses relations avec ses sujets d'Asie-Mineure. Eh bien ! où sont ses comptes ? Où sont ces contrôles, où est la trace de cette intervention solennellement promise par l'Europe elle-même ? »

Suit l'historique des garanties et celui des massacres, les erreurs, les responsabilités et la conclusion : « Puisque l'Europe a montré son incapacité d'agir, puisqu'elle a été paralysée par toutes les jalousies et toutes les convoitises, à ce point qu'elle a laissé s'accomplir à sa porte un meurtre épouvantable sans remuer la main pour le prévenir, c'est de constater devant les travailleurs du monde entier cette faillite de la vieille Europe gouvernementale. »

Et Jaurès propose le remède :

« Et alors, puisque les gouvernements, puisque les nations égarées par eux sont devenues incapables d'établir un accord élémentaire pour empêcher des actes de barbarie de se commettre au nom et sous la responsabilité de l'Europe, *il faut que partout le prolétariat européen prenne en mains cette cause même.*

Il faut que partout il manifeste son indignation et sa volonté, et qu'il oblige ainsi les puissances misérables qui pour ne pas se dévorer entre elles laissent assassiner tout un peuple, à accomplir leur devoir d'élémentaire humanité avec un ensemble qui supprimera toute possibilité de résistance et de conflit, et qui conciliera l'œuvre de paix et l'œuvre de justice. »

C'est Jaurès qui parle, c'est le talent admirable de cet homme supérieur, ce sont de très belles phrases pour les conclusions d'un discours politique, c'est tout ce que l'on veut, mais ce n'est pas une solution au problème des minorités. « Il faut que le prolétariat européen prenne en mains cette cause », c'est comme si on demandait à un enfant de six ans de faire un article sur la Société des Nations, ou de construire une autre tour Eiffel.

Si la protection des minorités n'avait pas trouvé dans le traité de 1878 toutes les garanties nécessaires, c'est parce que à ce moment là on comptait encore sur la bonne volonté des monarques.

Mais alors comme aujourd'hui et comme toujours, les monarques et les plénipotentiaires savent toujours promettre et même signer des engagements, qu'ils ne respectent jamais, justement parce qu'ils ont signé. L'Europe qui avait été trop bon enfant devait bien ouvrir les yeux à ce que les engagements aient une sanction. Elle l'a fait ou essayé de faire

depuis. Le prolétariat européen ne devait et ne pouvait rien faire pour cela.

Mais la protection des minorités devait trouver en Autriche dans les travaux de Otto Bauer (1) l'établissement d'une sauvegarde.

En premier lieu Bauer cherche à définir les éléments qui se mêlent et se heurtent dans la mentalité humaine. Il observe les conflits qui s'élèvent entre les hommes, les dissentiments intimes qui les déchirent parfois. Bauer considère non seulement comme un droit mais comme un devoir de blâmer le Pouvoir qui s'écarte de la juste voie, « car on ne peut pas admettre l'omnipotence d'une majorité qui exerce son autorité sur la minorité ».

C'est l'idée de la solidarité qui forme la base de sa doctrine. La minorité n'est pas un troupeau, il faut tenir compte des libertés, aspirations et besoins populaires.

Bauer est l'ennemi de la faiblesse : « Il faut que ceux qui sont faibles deviennent forts, c'est seulement ainsi que la paix et la prospérité régnera dans l'Empire. »

Il examine le programme du Congrès de parti

1. Der Kampf, *Revue sociale*. Vienne, 1907.

Otto Bauer, *Die soziale Gliederung der österreichischen Nationen*.

Unser Nationalitätenprogramm und unsere Taktik.

Oesterreichs auswärtige Politik und die Sozialdemokratie.

Die Steuerkraft der Nationen.

réuni à Brunn en 1899 et s'arrête aux mêmes principes que ceux qui ont été formulés dans les trois premiers paragraphes de ce programme (transformation de l'Autriche dans un État démocratique de nationalités, formation de corps nationaux avec gouvernements propres, législation et administration par des chambres nationales, fédération nationale des régions appartenant à la même nation).

En ce qui concerne le quatrième point, Bauer le formule ainsi : « Les minorités nationales doivent être constituées, *à l'intérieur de chaque région autonome, en corps juridiquement reconnus*, auxquels on doit donner le droit de s'occuper, d'une façon absolument autonome et exclusive, de l'instruction primaire au sein de ces minorités nationales, et de procurer à leurs membres l'assistance judiciaire devant les tribunaux et autres établissements et administrations. »

Ce qui est intéressant de remarquer c'est que Bauer définit avec précision l'autonomie nationale personnelle. C'est lui qui pose le principe de la reconnaissance juridique de ces formations et qui demande pour elles l'exclusivité de l'instruction primaire et de l'assistance judiciaire.

Bauer ajoute au premier grand principe socialiste : « la transformation des capitaux privés de la concurrence en un capital social unitaire » un autre principe : « Il faut qu'une transformation intervienne

entre les rapports des majorités et des minorités. Celles-ci souffrent, donc elles vivent. On ne peut pas les faire mourir, mais on doit leur épargner la souffrance. Il faut que ces minorités deviennent des corps juridiquement constitués ».

La doctrine des droits des minorités a été accueillie avec beaucoup de sympathie dans les milieux socialistes de la Russie. Voici ce que nous trouvons dans le rapport présenté à l'Association russe pour la Société des Nations (1) par M. Marc Vichniac.

« En avril 1907, par conséquent encore du temps du régime Stolypine, se réunit secrètement en Russie une conférence des partis socialistes nationaux de ce pays. Outre les promoteurs de cette conférence, les socialistes-révolutionnaires russes, y furent délégués des représentants des partis socialistes polonais — l'un des délégués polonais était le maréchal actuel, M. Pilsudski — blanc-russien, Juif, Géorgien (socialistes-fédéralistes) et Arméniens (dachnaksoutoun). La conférence adopta une résolution de nature générale portant qu'en vue de la protection des droits des minorités « elle estimait qu'il était nécessaire de garantir les droits des peuples formant la minorité de la population générale, par la loi électorale pour le parlement de l'Etat, nommé sur la base de la représentation proportionnelle, pour autant que telles

1. *Op. cit.*

ou telles mesures établies en vue de la protection des minorités nationales ne sont pas en contradiction avec la lutte de classes ».

La conférence constata la « *grande importance de la question de création de conseils nationaux ex-territoriaux, dotés de droits nécessaires en vue de la solution du problème des nationalités, précisément en Russie, où il y a une telle variété d'éléments enchevêtrés les uns dans les autres* ». Mais en même temps la conférence reconnut « qu'en ce moment cette question n'est pas complètement sortie du domaine de la discussion ».

La tâche de l'organisation de ce principe échet à l'Ukraine.

Le gouvernement des soviets s'empressa dans sa déclaration des droits des peuples de Russie du 15 novembre 1917 de reconnaître sans aucune restriction le droit des nationalités à disposer d'elles-mêmes et même à se détacher entièrement de la Russie.

La Rade centrale de Kiev ne voulant pas reconnaître le gouvernement des soviets instauré à Pétrograd, proclama le 20 novembre 1917 au milieu de l'enthousiasme indicible de toute la population dans le troisième Universal, la République ukrainienne fédérative.

Cette proclamation qui entreprit de larges réformes sociales surtout en ce qui concerne la question

agraire, contient relativement aux droits des minorités cette déclaration :

« Le peuple Ukrainien qui lutta pendant de longues années pour sa propre liberté nationale, qu'il vient d'obtenir aujourd'hui, sauvegardera fermement la liberté du développement national de tous les peuples vivant en Ukraine.

Nous déclarons, par conséquent, que nous reconnaissons aux peuples russe, juif, polonais et autres peuples d'Ukraine, le droit à l'autonomie nationale personnelle et qu'il leur sera garanti le droit à la liberté de self-government dans les limites de leur vie nationale. »

Par une loi du 9 janvier 1918 on réglementait l'autonomie nationale personnelle de toutes les nationalités (blanc-russienne, tchèque, tartare, moldave, juive, etc.).

Quand au mois d'octobre 1918 le conseil national proclama la République Ukrainienne occidentale, il reconnut aussi les droits des minorités polonaises israélites (1).

Mais cette réglementation n'a pas duré. Les soviets russes l'ont effacé, comme ils ont eu la lugubre fan-

1. Mémoire sur l'indépendance de l'Ukraine présenté à la conférence de la Paix par la délégation de la République Ukrainienne.

taisie d'effacer tout ce qui représentait l'ordre, la justice et la civilisation.

Mais l'exemple de la réglementation non pas contractuelle mais unilatérale, non demandée, mais proclamée, a existé, et il fallait la mentionner.

CHAPITRE IV

La protection des minorités dans les traités internationaux

La défense des droits des minorités doit son origine à la tendance des gouvernements de prendre soin et d'apporter leur appui à leurs nationaux résidant dans d'autres pays.

Les gouvernements ne pouvaient pas se désintéresser du sort de leurs nationaux habitant des pays, lesquels soit par leur manque de civilisation, soit à cause d'une aversion naturelle peut-être, mais impardonnable pour les étrangers les mettaient dans une situation qui réclamait impérieusement une protection.

Il faut distinguer *trois phases* quant aux mesures prises dans les traités internationaux, *la première phase va jusqu'à 1878, la seconde de 1878 à 1919 et la troisième est celle des traités de 1919-1920.*

I. — *La première phase se caractérise par le fait qu'il n'y a pas un principe ni général, ni définitif de la protection des minorités. C'est seulement dans*

quelques traités qu'on trouve très timidement appliquée une vague idée de protection.

Historiquement ce n'est pas une question de nationalité qui a ouvert la voie à la protection, mais une question religieuse : les chrétiens catholiques résidant dans des pays où la majorité de la population était non-chrétienne ont obtenu la sécurité personnelle et la possibilité de pouvoir commercer (1).

Les nations chrétiennes, après la découverte de l'Amérique, ont été amenées à s'établir sur le sol de nouveaux pays et à venir en contact avec des infidèles.

D'autres part, des infidèles aussi vinrent s'établir en Europe et nécessairement se mirent en contact avec les nations chrétiennes. C'est surtout la rencontre du monde chrétien et du monde musulman qui donna le spectacle de la lutte entre deux forces, qui toutes les deux voulaient atteindre la domination de l'univers. Les conséquences de cette lutte furent les suivantes :

1° La Papauté se met à la tête des nations chrétiennes et organise des croisades.

2° La situation dans laquelle les sujets chrétiens se trouvaient dans les Etats musulmans amenèrent les rois et les empereurs très chrétiens et très catholiques à conclure des traités avec les monarques de ces pays musulmans.

Au 1x^e siècle Charlemagne, lors de son séjour dans

1. Holtzendorff-Rivier. Introduction ; Marc Vichriac, *op. cit.*

le Levant, obtint de Haroun-al-Rachid des mesures spéciales de protection pour ses sujets.

Au XIII^e siècle les Papes conclurent des traités avec les princes mongols pour la protection des missions chrétiennes. Innocent IV en 1251 demande au roi de Maroc des villes de sûreté sur la côte pour les groupements chrétiens.

Signalons enfin le traité conclu entre François I^{er} et Soliman le Magnifique en 1535, traité qui inaugure le régime des capitulations par lesquelles l'Etat étranger maintient sous sa souveraineté ceux de ses ressortissants qui se trouvent sur le territoire de l'Empire ottoman.

Dans le traité conclu entre Elisabeth d'Angleterre et Charles IX (France) (Blois, 29 avril 1572), on trouve l'article suivant :

« *Item*, est convenu, accordé et conclu, que le Roi ni ses successeurs, ne permettront qu'aucun sujet de la Reine d'Angleterre, soit travaillé en son corps et bien, par les Inquisiteurs, ou par autre voie, pour occasion de Religion à présent reçue en Angleterre, mais si quelqu'un s'efforçait jamais sous quelque autorité de la faire, Sa Majesté le défendra et empêchera d'autorité royale ; et s'il est fait pourvoira qu'il soit réparé : à la charge toutefois que les dits Anglais se comporteront modestement (1) ».

1. Dumont, *Traité de confédération et d'alliance entre Charles IX, roi de France et Elisabeth, reine d'Angleterre*, t. I^{er}.

C'est encore une clause religieuse, le roi de France accorde sa protection aux commerçants anglais protestants.

Dans le traité d'Utrecht de 1713 nous trouvons aussi la significative clause suivante : « Si les sujets de l'un des deux Rois (1) sont offensés ou reçoivent quelque injure, ou quelque dommage dans le territoire de l'autre, le roi du lieu où l'injure aura été faite, aura soin qu'en cette occasion la justice se rende promptement, selon le droit et les lois du pays, et que ceux qui auront fait le tort ou l'injure, soient châtiés de la peine qu'ils auront méritée, avec l'obligation de réparer le dommage qu'ils auront causé ». Il s'agit dans cette clause comme on le voit, non de la protection d'une minorité de religion ou de race, mais de celle des sujets d'un Etat, résidant à l'étranger (2).

Il n'y a plus rien à signaler jusqu'à la Révolution française qui débute par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

L'homme par lui-même, l'individu considéré comme être humain, doit être investi de certains droits, en même temps l'individu considéré comme membre d'une association ne perd pas en participant

1. De l'Espagne et de l'Angleterre.

2. Nous renvoyons pour l'étude de cette question à l'intéressant ouvrage de M. J. Tchernoff, *le Droit de protection exercé par un Etat à l'égard de ses nationaux résidant à l'étranger*. Thèse Paris, 1898.

à la vie collective, son droit propre. La souveraineté a pour fondement la volonté, l'adhésion expresse ou tacite du groupement national.

C'est l'idée de souveraineté nationale, celle qui réside dans la nation, en même temps qu'elle s'exerce au profit de chacun des membres de la collectivité qui la composent, qui va pénétrer le plus profondément dans les esprits et les mœurs, transformer des institutions et modifier les conséquences encore persistantes des anciennes conceptions, gagnant du terrain chaque jour, s'imposant à l'Etat belligérant, traçant ses devoirs à l'Etat civilisateur (1).

Partant de cette idée que la souveraineté réside sur la volonté de la nation, découle la conséquence du respect obligatoire de cette volonté collective, et à côté de cette idée qui, grâce à la Révolution française, s'impose comme un axiome, se développe l'idée de la *reconnaissance du principe de l'égalité des citoyens indépendamment de la confession ou du culte auquel ils appartiennent* (2).

Dans le protocole des quatre puissances (la Grande-Bretagne, la Russie, l'Autriche et la Prusse) qui ont reconnu en 1814 la réunion de la Belgique à la Hollande nous trouvons la stipulation suivante :

« Art. 2. — Il n'est rien innové aux articles de cette Constitution, qui assurent à tous les cultes une pro-

1. Tchernoff, *op. cit.*

2. Leseur, *Introduction à l'étude du droit international public.*

tection et une faveur égale et garantissent l'admission de tous les citoyens, quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois et offices publics. »

Nous trouvons ensuite dans la Charte constitutionnelle du royaume de Pologne, Congrès de Vienne 15 et 27 novembre 1815 sous le titre de garanties générales l'article XI suivant : « La religion catholique romaine, professée par la plus grande partie des habitants du royaume de Pologne, sera l'objet des soins particuliers du gouvernement, sans qu'elle puisse par là déroger en rien à la liberté des autres cultes, qui tous, sans exception, pourront s'exercer pleinement et publiquement, et jouiront de la protection du gouvernement. La différence des cultes chrétiens n'en établit aucune dans la jouissance des droits civils et politiques (1). »

Cet article pose le principe de l'égalité de religion qui est restreint aux confessions chrétiennes, mais dans la lettre du prince Hardenberg au ministre de Prusse à Hambourg, lettre qui ne constitue pas un appendice à la charte ci-dessus mais un élargissement de protection nous trouvons le paragraphe suivant :

« Le sort des juifs dans les autres provinces et villes de l'Allemagne septentrionale, ne saurait dès lors, être indifférent à la Prusse parce qu'en continuant de les vexer et de les exclure des droits aux-

1. Comte d'Angeberg, *le Congrès de Vienne*, Paris, 1864.

quels ils prétendent comme hommes, on prolonge l'état immoral qui leur est reproché et qu'au contraire, l'intention de notre gouvernement est de détruire, en les faisant participer à tous les droits civils, aussi bien qu'aux charges de l'Etat, un reproche qui est le résultat de la servitude et du mépris dans lesquels ils avaient été plongés. L'histoire de la dernière guerre a déjà prouvé qu'ils se sont rendus dignes, par un attachement fidèle, de l'Etat qui les a reçus dans son sein. »

Et ensuite : « En conséquence, je prie votre Excellence d'intervenir d'une manière efficace, au nom du gouvernement prussien en faveur des habitants juifs de Hambourg, Bremen et Lubeck, et d'engager les magistrats et les corps des citoyens de ces villes, à rapporter les mesures prises contre ces habitants, et à adopter les dispositions renfermées dans l'édit du 11 mai 1812 et que la Prusse a jugées conformes aux droits de l'humanité, aussi bien qu'aux circonstances du temps et à un système raisonnable de gouvernement (1). »

Bien qu'il n'y ait pas une relation directe entre ces deux textes, néanmoins ils nous montre que par esprit de bonne grâce — bonne grâce qui n'était liée par aucune lettre de la Charte de 1815 — on commence à penser au sort des habitants qui n'appartiennent pas aux confessions chrétiennes.

1. Comte d'Augeberg, *op. cit.*

C'est un document qui n'a pas une valeur générale et définitive, mais qui nous montre cependant le chemin de l'idée de protection.

Suivons la recherche des documents politiques du XIX^e siècle.

A la conférence de Londres (1830) où fut reconnue l'indépendance de la Grèce, il fut établi comme un principe qui devint général et définitif, à toute formation d'Etat nouveau (1) que tous les habitants sans distinction de culte, doivent jouir de la complète liberté religieuse et de la possibilité d'occuper des fonctions publiques.

Voilà la partie finale du protocole 3 du 3 février 1830 des plénipotentiaires de la France, Grande-Bretagne et Russie « ... Désireux de donner à la Grèce une nouvelle preuve des bienveillantes préoccupations de leur souverains à son égard et de préserver ce pays des calamités que la rivalité des religions y confessées pourrait y susciter, ont convenu que tous les sujets de ce nouvel Etat, *quelle que soit leur religion*, pourront être admis à tous les emplois publics, fonctions et honneurs et devront être traités sur pied d'une parfaite égalité, indépendamment de leur foi, dans toutes leurs relations religieuses, civiles et politiques (2). »

1. Nous aurons l'occasion de voir la confirmation de ce principe en examinant le traité de Berlin et le traité avec la Pologne 1919 (lettre de M. Clemenceau).

2. Martens, *Nouveau recueil général de Traités*, t. VI.

C'est à ce protocole que se réfère la notification du ministre des Affaires étrangères de Grèce, en date de 18-30 janvier 1837 au sujet de la divergence d'opinions qui avait surgi entre la Porte ottomane et le gouvernement grec.

Par cette notification le ministre de Grèce ne voulant pas reconnaître comme Grecs tous les habitants du pays, établit les suivantes catégories « qui seules jouiront du droit de transmigration :

1° Tous les Grecs nés dans l'empire ottoman, sujets de la Turquie, qui passés en Grèce avant le 16 juin 1830 (1) ne sont pas retournés en Turquie avec le dessein d'y demeurer à permanence ;

2° Les Grecs, sujets de la France, à qui le protocole du 16 juin 1830 garantit le droit de transmigration et qui sont en effet passé, en Grèce, à cette époque, entre l'émission du protocole et le jour où la carte des frontières fut remise à la Sublime Porte, toujours sous réserves des obligations que le susdit protocole impose à ceux qui font usage de ce droit (2). »

Suivent les clauses concernant les Grecs qui habitent la Turquie et qui veulent obtenir la nationalité grecque (quitter l'empire ottoman dans l'espace d'une année, se rendre et s'établir en Grèce avec

1. Date d'un protocole additionnel à celui du 3 février 1830.

2. Martens, *op. cit.*

tout ce qu'ils possèdent et ne plus jamais retourner en Turquie, à moins de la traverser).

Nous trouvons également dans le traité de navigation et de commerce conclu à Pétrograd entre la Russie et les Etats-Unis d'Amérique (6-18 décembre 1832) un article I^{er} ainsi conçu :

« Il y aura entre les territoires des hautes parties contractantes, liberté et réciprocité de commerce et de navigation. Les habitants de leur Etats respectifs pourront réciproquement entrer dans les ports, places et rivières des territoires de chacune d'elles, partout où le commerce étranger est permis. Ils seront libres de s'y arrêter et résider dans quelque partie que ce soit des dits territoires, pour y vaquer à leurs affaires ; et ils jouiront à cette effet de la même sécurité et protection que les habitants du pays dans lequel ils résideront, à charge de se soumettre aux lois et ordonnances y établies, et en particulier aux règlements de commerce en vigueur ».

Et l'article X prévoit : « Les citoyens et sujets de chacune des Hautes Parties contractantes auront dans les Etats de l'autre la liberté de disposer de leurs biens personnels »... etc. (1).

Ce traité qui portait dans son article XII la clause du renouvellement s'appliqua jusqu'en 1911 quand es Etats-Unis refusèrent de le renouveler.

1. Martens, *op. cit.*, t. X, 1836.

C'était à cause de l'éternelle question juive que la Russie se plaisait à poursuivre de son antipathie.

Elle ne voulait pas considérer les Juifs d'Amérique comme des Américains, mais comme des Juifs et se croyait en droit de leur appliquer le même régime qu'aux juifs indigènes.

Les Etats-Unis ne pouvaient admettre qu'un citoyen américain soit soumis en Russie au régime des Juifs indigènes (Nous savons les rigueurs de ce régime, p. 28). Le traité ne fut plus renouvelé.

Dans le traité de Paris conclu entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Porte ottomane (30 mars 1856), il y a le suivant article IX.

« Sa Majesté Impériale le Sultan dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets, ayant octroyé un firman qui, en améliorant leur sort, sans distinction de religion ni de race, consacre ses généreuses intentions envers les populations chrétiennes de son Empire ; et voulant donner un nouveau témoignage de ses sentiments à cet égard, a résolu de communiquer aux Puissances contractantes le dit firman, spontanément émané de sa volonté. Les Puissances contractantes constatent la haute valeur de cette communication (1). »

Voilà maintenant les stipulations du firman (18 fé-

1. Martens, *op. cit.*, 1857, t. II.

vrier 1856) sur « la condition des sujets chrétiens de la Porte Ottomane :

« Les garanties promises de notre part à tous les sujets de mon Empire, par le hatti-humayoun de Gul-hané et les lois du tauzimat sans distinction de classe ni de culte, pour la sécurité de leur personne et de leurs biens et pour la conservation de leur honneur sont aujourd'hui confirmées et consolidées, et des mesures efficaces seront prises pour qu'elles reçoivent leur plein et entier effet ».

Et ensuite : « Toute distinction ou appellation tendant à rendre une classe quelconque des sujets de mon Empire inférieure à une autre classe à raison du culte, de la langue ou de la race, sera à jamais effacée du protocole administratif. Les lois séviront contre l'usage entre particuliers ou de la part des autorités, de toute qualification inférieure ou blessante (1). »

Dans un paragraphe suivant, le firman règle la question des nominations, des fonctionnaires et décide que tous les sujets de l'Empire sans distinction de nationalité seront admissibles aux emplois publics selon leurs capacités et leurs mérites.

Enfin dans les derniers paragraphes il proclame la liberté de l'enseignement, le fonctionnement de tribunaux mixtes pour les affaires commerciales et criminelles, l'égalité des charges et des impôts, la ré-

1. Martens, *op. cit.*

forme de la composition des conseils provinciaux et communaux « pour le bonheur de toutes les classes des sujets, sans distinction de nationalité, ni de culte ».

Un autre traité qui s'occupe des minorités c'est celui de Prague (23 août 1866) dans son article V : « Sa Majesté l'Empereur d'Autriche transfère à Sa Majesté le Roi de Prusse tous les droits que la paix de Vienne du 30 octobre 1864 lui avait reconnue sur les Duchés de Schleswig et de Holstein, avec cette réserve que la population des districts du Nord de Schleswig seront de nouveau soumis au Danemark si elles en expriment le désir par un vote librement émis ».

Telle était la situation du problème de la protection des minorités quand survint le traité de Berlin.

Avant 1878 il n'y a pas de principe qui règne ; c'est la bonne volonté ou la grâce qui accorde la protection. *Pas de principe, pas d'obligation, pas de sanction*, telle peut être la formule pour caractériser les traités antérieurs au traité de Berlin.

* * *

II. — *Le traité de Berlin (13 juillet 1878)* marque le commencement de la seconde phase et constitue une date importante dans l'histoire de la protection des minorités, ce traité posant le principe de la reconnaissance avec l'obligation pour l'Etat reconnu

d'accorder l'égalité de traitement à ses nationaux (1).

A la suite du traité de San Stéphano les Puissances mandèrent des plénipotentiaires à Berlin afin de régler la question de l'Orient.

Le congrès s'ouvrit le 13 juin 1878. C'est dans ce congrès qu'on traita de l'indépendance du principauté roumain. Pendant toute sa durée, le gouvernement roumain ne cessa de s'intéresser à la question Israélite, car le congrès voulait conditionner l'indépendance de la Roumanie à la naturalisation de tous les Israélites établis dans la principauté.

La rédaction de l'article concernant cette clause donna lieu à de très vives discussions. Dans le Protocole n° 10 du 1^{er} juillet 1872 (2) nous lisons la remarque du Prince de Bismarck qui se demande s'il faut reconnaître l'indépendance de la Roumanie.

M. Waddington, le délégué français, propose que le congrès pose à l'indépendance roumaine les mêmes conditions qu'à l'indépendance serbe, c'est-à-dire « la distinction des croyances religieuses ne pourra être opposée à personne comme un motif d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques ».

Le Prince de Bismarck, le comte Andrassy, lord Beaconsfield et les plénipotentiaires italiens et ottomans adhérèrent à la proposition française.

1. A la conférence de Londres (1830) on formule le principe, mais on ne lui conditionne pas la reconnaissance de la Grèce.

2. Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. XII.

Seul le prince Gortchakov s'attacha à démontrer « qu'il ne faut pas confondre les Israélites de Berlin, Paris, Londres ou Vienne auxquels on ne saurait assurément refuser aucun droit politique et civil, avec les juifs de la Serbie, de la Roumanie et de quelques provinces russes, qui sont un véritable fléau pour les populations indigènes » (1).

Si cette minorité (les juifs) constituait un fléau pour la population indigène, c'était par haine légitime provoquée par l'infériorité de sa situation au point de vue des droits civils et politiques. Ne pas accorder la naturalisation ce n'était pas guérir, mais empirer le mal (2).

Dans la séance du 10 juillet 1878, M. Desprez qui faisait partie de la Commission de rédaction du texte présenté au Congrès, fait remarquer que la rédaction de l'article de la naturalisation en Roumanie présente des difficultés parce que la nationalité des Israélites de Roumanie est indéterminée. Le comte de Launay (Italie) propose dans le but de prévenir tout malentendu, l'insertion de la phrase suivante : « Les Israélites de Roumanie, pour autant, qu'ils n'appartiennent pas à une nationalité étrangère, acquièrent de plein droit la nationalité roumaine », mais le prince de Bismark s'y oppose.

Sur la proposition des plénipotentiaires anglais et

1. Clercq, *op. cit.*

2. Voir pour l'opinion contraire N. P. Comnène, *Etude sur la condition des Israélites en Roumanie*, thèse Paris, 1905.

français, le congrès adopta les articles 43 et 44 du traité conçus en ces termes :

« Art. 43. — Les H. P. C. reconnaissent l'indépendance de la Roumanie, *en la rattachant aux conditions* exposées dans les deux articles suivants :

Art. 44. — En Roumanie, la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries dans quelque localité que ce soit.

La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes seront assurées à tous les ressortissants de l'Etat roumain, aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne sera apportée, soit à l'organisation hiérarchique des différentes commissions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels.

Les nationaux de toutes les puissances, commerçants ou autres, seront traités en Roumanie, sans distinction de religion, sur le pied de parfaite égalité » (1).

Les articles 5, 27 et 39 s'occupent de la même question respectivement en Bulgarie, Monténégro et Serbie, toutefois le dernier paragraphe de l'article 44

1. Martens, *op. cit.*, II^e série, t. III.

(Les nationaux de toutes les..., etc.) n'existe pas dans les trois articles sus-cités.

En ce qui concerne la Roumanie, l'article 7 de sa constitution de 1866 refusait la naturalisation à tout étranger non chrétien.

La France, l'Angleterre et l'Allemagne s'associèrent solidairement pour résoudre la question des Israélites en Roumanie et on fit connaître au représentant roumain à Paris le résultat de cette entente (1). Comme le gouvernement roumain désirait la reconnaissance de son indépendance par les puissances, celles-ci lui firent savoir « qu'elle devrait appliquer sa liberté religieuse *avant qu'on la reconnût comme Etat indépendant* ».

Les réclamations des Puissances étaient devenues pressantes, alors le prince Charles proposa pour solutionner la question (1879) :

1° L'abrogation de la disposition restrictive de l'article 7 de la Constitution ;

2° La faculté pour les Israélites nés de père israélite en Roumanie et qui n'avaient jamais joui d'une protection étrangère, d'obtenir les droits civils et politiques à la condition de satisfaire à l'une des conditions suivantes : L'accomplissement du service militaire, paiement d'impôt, obtention d'un diplôme supérieur d'une école roumaine, exercice d'une profession dans le pays.

1. Stambler, *op. cit.*

La commission chargée d'élaborer un projet de loi proposait seulement la naturalisation individuelle avec un stage de dix ans. Mais les grandes puissances chargèrent l'Autriche de demander à Bucarest que l'article 44 du traité fut inséré dans la constitution roumaine.

Le gouvernement après beaucoup de tiraillements envisagea enfin la révision de l'article 7, en se conformant au point de vue international seulement au principe contenu dans l'article 44 du traité, tout en adoptant le système de la naturalisation individuelle.

La loi du 13/25 octobre 1878 portant modification de l'article 7 de la Constitution était ainsi conçu :

« La distinction des croyances religieuses et des confessions ne constituera pas en Roumanie un obstacle à l'acquisition des droits civils et politiques, ni à leur exercice.

§ 1. — L'étranger, quelle que soit sa religion et qu'il soit soumis ou non à une protection étrangère, pourra obtenir la naturalisation aux conditions suivantes :

a) Il adressera au gouvernement une demande de naturalisation portant indication du capital qu'il possède, de la profession qu'il exerce et sa volonté d'établir son domicile en Roumanie.

b) A dater de cette demande il élira domicile pendant dix ans dans le pays et prouvera par ses actes qu'il lui est utile.

Le paragraphe 2 contient les dispenses de stage (ceux qui ont introduit dans le pays des industries ou inventions utiles, ceux qui sont nés et élevés en Roumanie, ceux qui ont servi sous les drapeaux pendant la guerre de l'indépendance).

§ 3. — *La naturalisation ne peut être accordée qu'individuellement et en vertu d'une loi.*

§ 4. — Une loi spéciale déterminera le mode selon lequel les étrangers pourront établir leur domicile en Roumanie.

§ 5. — Les Roumains ou les naturalisés roumains seuls peuvent acquérir des immeubles en Roumanie.

Le paragraphe 3 par son principe de naturalisation individuelle constitue une contradiction flagrante de l'idée et de la lettre de l'article 44 du traité de Berlin.

Le vote de cette loi suscita une vive émotion à l'étranger, les puissances jugeant que l'article 7 modifié ne remplissait pas les conditions imposées à la Roumanie par le traité de 1878.

Mais le gouvernement roumain déclara qu'il lui était impossible de faire une nouvelle révision et fit solliciter par l'Autriche, l'envoi d'agents diplomatiques régulièrement accrédités de la France, de l'Angleterre et de l'Allemagne à Bucarest. L'Italie d'abord, les autres puissances ensuite reconnurent la Roumanie comme Etat indépendant. Toutefois par la note adressée au gouvernement roumain le 14 fé-

vrier 1880 la France lui fait la suivante déclaration :
« Le gouvernement de la République ne saurait considérer comme répondant entièrement aux vues qui ont dirigé les puissances signataires du traité de Berlin, les dispositions constitutionnelles nouvelles dont il lui a été donné connaissance, et en particulier celle d'où résulte, pour les personnes de rite non chrétien domiciliées en Roumanie, n'appartenant d'ailleurs à aucune nation étrangère, la nécessité de se soumettre aux formalités d'une naturalisation individuelle.

« Toutefois, confiant dans la volonté du gouvernement Princier de se rapprocher de plus en plus, dans l'application de ces dispositions, de la pensée libérale dont s'étaient inspirées les Puissances, et prenant acte des assurances formelles qui lui ont été transmises à cet effet, le gouvernement de la République, afin de donner à la nation roumaine un témoignage de ses sentiments d'amitié, a décidé de reconnaître, sans plus de retard, la Principauté de Roumanie comme Etat indépendant (1). »

Comme l'indépendance de la Roumanie qui avait été conditionnée à l'application de l'article 44 était devenue une réalité, sans que les nouvelles dispositions constitutionnelles répondent « aux vues des puissances signataires », on a passé outre de la condition, la sanction n'a pas joué.

1. *Livre jaune*. Documents diplomatiques, Paris, 1880.

Et il avait fallu près de deux ans pour arriver à cette solution (13 juillet 1878-20 février 1880). La reconnaissance avec l'obligation pour la Roumanie d'accorder l'égalité de traitement à ses nationaux, n'avait pas atteint son but.

III. — *Les traités de 1919-1920.* — En nous occupant des systèmes de la protection des minorités, nous avons analysé dans ses lignes générales celui adopté dans les traités de 1919-1920.

La grande guerre a eu trop de mauvaises conséquences pour ne pas avoir l'ambition légitime d'offrir en échange la résolution de certaines questions qui quoique posées de tout temps n'avaient pas encore trouvé une solution.

Combien souvent pendant cette longue guerre les conducteurs des peuples n'ont-ils pas formulé les buts assignés à cette effroyable lutte?

Dans un banquet de l'Association de la presse étrangère, lord Grey a déclaré que la lutte durera « jusqu'à ce que nous ayons établi la suprématie du droit sur la force et assuré dans des conditions d'égalité, et conformément à leur propre génie, le libre développement de tous les Etats, grands et petits, qui constituent l'humanité civilisée ».

Et M. Wilson dans son message au Congrès du 2 avril 1917 disait : « Nous sommes heureux de combattre pour la paix définitive du monde, pour la libération de ses peuples — les peuples allemands com-

pris — pour les droits des grandes et des petites nations, et pour celui des hommes de pouvoir partout choisir leur manière de vivre et d'être, pour la liberté des nations, pour les droits et les libertés des petites nations, pour l'établissement du régime universel du droit par le concert des peuples libres ».

La paix est venue, des nouveaux Etats se sont formés, d'autres ont trouvé leur complète étendue territoriale, la question des minorités elle-même devait trouver une solution équitable.

Le 10 mai 1919 le comité des délégations juives adressa un mémorandum à la conférence de la paix.

Le mémorandum se tenait sur le terrain des principes. Il ne s'occupait pas des Juifs en tant que Juifs. Il défendait les droits de toutes les minorités. C'est d'un principe de droit que le memorandum partait et non d'une situation de fait, les droits qu'il proclamait étaient égaux pour tous et s'appliquaient à toutes les minorités de tous les pays « qui n'ont pas comme les pays de l'Europe occidentale, une population homogène (1) ».

Voilà comment les auteurs de memorandum définissaient leurs buts dans l'exposé des motifs : « Par des garanties constitutionnelles adéquates et la sanction éventuelle de la S. D. N., assurer aux populations des Etats récemment créés ou agrandis en Europe, les droits suivants :

1. Marc Vichniac, *op. cit.*

1^o Liberté civile, religieuse et politique pour les individus ;

2^o Droit d'organisation et de développement pour les minorités nationales ;

3^o Egalité de statut pour les individus et pour les minorités nationales. »

Et dans sa conclusion, le memorandum déclarait :
« Nous demandons en faveur des neuf millions de Juifs des pays qui doivent être maintenant reconstitués politiquement, que cette charte de liberté leur soit garantie, ainsi qu'à tous les autres habitants de ces pays, et qu'une complète émancipation et la possibilité d'un entier développement leur soient assurées. Pendant des siècles, ils ont été privés des droits humains les plus élémentaires, soumis à une oppression intolérable et à un régime d'exception odieux. Si à une époque où le monde se reconstitue sur une base de justice et de liberté, des minorités nationales devaient seules être privées de ces biens, leur sort désespéré reculerait les bornes du tragique. »

Nous avons cité ce memorandum parce que c'est sous son influence que furent composés les articles des traités de 1919-20, concernant la protection des droits des minorités.

Ce qu'il faut noter tout d'abord c'est que la conférence de la paix se base en réglementant la protection sur la coutume les traités antérieurs. Dans la lettre de M. Clemenceau du 14 juin 1919 adressée à

M. Paderewski (président du conseil des ministres de Pologne) (1) le président de la conférence relève que le traité des minorités n'inaugure pas une procédure nouvelle.

M. Clemenceau cite les formules employées par les Plénipotentiaires français, italien, allemand à l'occasion du procès-verbal de la séance du 28 juin 1878 du Congrès de Berlin, par lesquelles ils reconnaissent l'indépendance de la Serbie sous la condition que la liberté religieuse sera proclamée dans la Principauté.

Dans le chapitre II le président de la conférence de la paix fait la suivante déclaration : « Les principales Puissances alliées et associées estiment qu'elles failliraient à la responsabilité qui leur incombe si à cette occasion elles se départissaient de ce qui est devenu une tradition établie. Je me permets aussi de rappeler à votre considération le fait que c'est aux sacrifices et aux efforts des Puissances au nom desquelles je m'adresse à vous, que la Pologne doit la récupération de son indépendance. Ce sont elles qui ont décidé de rétablir la souveraineté de la Pologne sur les territoires en question et d'incorporer dans la nation polonaise les habitants de ces territoires. C'est de ces Puissances que dépendra en grande partie la Pologne pour être assurée en toute sécurité de la possession des dits territoires. Aussi

1. Document 17/1228/290 communiqué par la S. D. N.

les Puissances se considèrent-elles comme liées par une obligation à laquelle elles ne peuvent échapper, d'assurer au moyen des garanties sous la forme la plus permanente et la plus solennelle aux populations de la Pologne les droits essentiels de protection qui lui sont nécessaires, quels que soient les changements ultérieurs de la Constitution de l'Etat polonais.

C'est en conformité avec cette obligation que l'article 93 (1) a été inséré dans le traité de Paix avec l'Allemagne. Cet article ne vise que la Pologne. Toutefois, une clause semblable consacre le même principe en ce qui concerne la Tchéco-Slovaquie et d'autres articles similaires ont été ou seront insérés dans les traités de paix avec l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie pour sanctionner les mêmes obligations aux autres Etats appelés à recevoir des territoires importants ».

Suit un paragraphe dans lequel M. Clemenceau croit nécessaire d'affirmer que cette demande concernant la protection des minorités « n'est nullement

1. *Article 93.* — La Pologne accepte, en agréant l'insertion dans un Traité avec les Principales Puissances alliées et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion.

La Pologne agréé également l'insertion dans un Traité avec les Principales Puissances alliées et associées des dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger la liberté du transit et un régime équitable pour le commerce des autres nations.

de nature a créer un doute quant à l'intention du gouvernement polonais et de la nation polonaise de respecter les principes généraux de la justice et de la liberté. Aucun doute ne saurait davantage peser sur les intentions des principales puissances alliées et associées ».

La liste des traités de 1919-1920 concernant les minorités comprend :

1° Traité entre les P. P. A. A. et la *Pologne* signé à Versailles le 28 juin 1919, ratifié le 10 janvier 1920 et placé sous la garantie de la S. D. N. le 13 février 1920 ;

2° Les articles 62-69, 78, 80, 81 et 82 du traité de Paix avec l'*Autriche* signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, ratifié le 16 juillet 1920, et placés sous la garantie de la S. D. N. le 22 octobre 1920 ;

3° Traité entre les P. P. A. A. et l'*Etat Serbe-Croate-Slovène* signé à Saint-Germain-en-Laye (10 septembre 1919), ratifié le 16 juillet 1920 par l'Etat S. C. S. et placé sous la garantie de la S. D. N. le 29 novembre 1920 ;

4° Traité entre les P. P. A. A. et la *Tchéco-Slovaquie*, signé à Saint-Germain-en-Laye (10 septembre 1919), ratifié par la Tchéco-Slovaquie le 16 juillet 1920 et placé sous la garantie de la S. D. N. le 29 novembre 1920 ;

5° Les articles 49-57 du Traité de Paix avec la *Bulgarie* signé à Neuilly-sur-Seine le 27 novembre 1919,

ratifié le 9 août 1920, et placés sous la garantie de la S. D. N. le 22 octobre 1920 ;

6° Traité entre les P. P. A. A. et la *Roumanie*, signé à Paris le 9 décembre 1919 ;

7° Les articles 54-60 du traité de Paix, avec la *Hongrie* signé à Trianon le 4 juin 1920, ratifié par le Parlement hongrois le 13 novembre 1920 et par le Parlement français le 7 juin 1921 ;

8° Les articles 140-151 du traité de Paix avec la *Turquie* signé à Sèvres le 10 août 1920 ;

9° Traité entre les P. P. A. A. et la *Grèce*, signé à Sèvres le 10 août 1920.

10° Traité entre les P. P. A. A. et l'*Arménie*, signé à Sèvres le 10 août 1920.

*
* *

Les droits des minorités ont été réglementés dans tous les dix textes, à peu de chose près, d'une façon analogue. C'est le traité avec la Pologne que nous prendrons comme type et c'est par rapport à lui que nous indiquerons les différences avec les autres traités.

L'article premier (1) établit la nature des obliga-

1. *Article premier.* — La Pologne s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent Chapitre soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles.

tions prescrites par le traité qui ont reçu force de *lois fondamentales*, c'est-à-dire qu'elles doivent faire partie de la Constitution de la Pologne.

L'article 2 (1) impose à la Pologne d'accorder à tous les habitants la protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de race, religion, nationalité, langue ou naissance. Cette protection s'étend à tous les habitants : *les minoritaires nationaux sont assimilés aux étrangers*.

En étudiant le système de l'intervention d'humanité nous avons vu qu'il n'est pas impossible d'obtenir une réparation pour un dommage causé à un étranger. Cette courtoisie est devenue une coutume. C'est à cause de leur situation précaire que les nationaux minoritaires ont dû être assimilés aux étrangers. Il semble à première vue étrange d'assimiler des nationaux à des étrangers, mais il faut bien se dire que c'était le seul moyen d'apporter une protection efficace à ces minorités et de pouvoir la maintenir par le contrôle des puissances.

Les articles 3 à 6 (2) traitent de la reconnaissance ;

1. *Article 2.* — Le Gouvernement polonais s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

Tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

2. *Article 3.* — La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les ressortis-

de la qualité des ressortissants polonais pour les individus ou les groupements n'ayant pas rompu leurs liens avec le territoire reconnu comme faisant partie de l'Etat polonais.

La Pologne s'engage à reconnaître comme Polo-

sants allemands, autrichiens, hongrois ou russes domiciliés, à la date de la mise en vigueur du présent traité sur le territoire qui est ou sera reconnu comme faisant partie de la Pologne, mais sous réserve de toute disposition des traités de Paix avec l'Allemagne ou l'Autriche, respectivement, relativement aux personnes domiciliées sur ce territoire postérieurement à une date déterminée.

Toutefois, les personnes ci-dessus visées, âgées de plus de dix-huit ans, auront la faculté, dans les conditions prévues par lesdits traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte. L'option du mari entraînera celle de la femme et l'option des parents entraînera celle de leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus devront, dans les douze mois qui suivront et à moins de dispositions contraires du Traité de Paix avec l'Allemagne, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté. Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire polonais. Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé de ce chef aucun droit de sortie.

Article 4. — La Pologne reconnaît comme ressortissants polonais, de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe qui sont nées sur ledit territoire de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées.

Toutefois, dans les deux ans qui suivront la mise en vigueur du présent traité, ces personnes pourront déclarer devant les autorités polonaises compétentes dans le pays de leur résidence, qu'elles renoncent à la nationalité polonaise et elles cesseront alors d'être considérées comme ressortissants polonais. A cet égard, la déclaration du mari sera réputée valoir pour la femme

mais de plein droit et sans aucune formalité tous les individus entrant dans une des trois catégories suivantes :

1° Ceux qui ont à la date de la mise en vigueur du traité leur domicile sur le territoire de la Pologne ;

2° Les personnes nées de parents ayant eu leur domicile sur le territoire de la Pologne ;

3° Les personnes nées sur le territoire polonais n'ayant pas choisi une autre nationalité.

Ces catégories de citoyens polonais ont le droit dans un délai d'un à deux ans, de faire une déclaration au sujet de leur désir d'opter pour une autre nationalité.

L'article 7 (1) prévoit l'égalité de tous les ressortis-

et celle des parents sera réputée valoir pour les enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Article 5. — La Pologne s'engage à n'apporter aucune entrave à l'exercice du droit d'option, prévu par les traités conclus ou à conclure par les Puissances alliées et associées avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie ou la Russie et permettant aux intéressés d'acquérir ou non la nationalité polonaise.

Article 6. — La nationalité polonaise sera acquise de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire polonais, à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité.

1. *Article 7.* — Tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion.

La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant polonais en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.

Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant polonais d'une langue quelconque soit dans les rela-

sants polonais, au point de vue des droits civils et politiques, sans distinction de race, langue ou religion. On ne peut pas opposer à l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs la différence de religion, croyance ou confession. Les minorités ont la liberté de faire usage de leur propre langue dans toutes les relations (privées, de commerce, publiques et politiques).

L'article 8 (1) reconnaît aux minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, la jouissance des mêmes traitements et des mêmes garanties que les autres ressortissants.

Elles peuvent créer, diriger et administrer des écoles et toutes sortes d'établissements d'éducation, de bienfaisance, de religion et des institutions sociales. Cet article est le dernier (de 2 à 8) qui doit faire partie de la Constitution de l'Etat polonais.

tions privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse, ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques.

Nonobstant l'établissement par le Gouvernement polonais d'une langue officielle, des facilités appropriées seront données aux ressortissants polonais de langue autre que le polonais, pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux.

1. *Article 8.* — Les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

Les articles 9 et 10 (1) assurent à toutes les minorités un peu considérables, qui parlent une autre langue que la langue polonaise, la possibilité que dans les écoles primaires, les cours soient donnés dans leur langue.

Là où ces minorités sont en proportion considérable, on doit affecter des revenus suffisants sur les fonds publics, par les budgets de l'Etat, départements et communes ; cette affectation sera faite par

1. Article 9. — En matière d'enseignement public, le Gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans lesdites écoles.

Dans les villes et districts, où réside une proportion considérable de ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité.

Les dispositions du présent article ne seront applicables aux ressortissants polonais de langue allemande que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand au 1^{er} août 1914.

Article 10. — Des comités scolaires désignés sur place par les communautés juives de Pologne, assureront, sous le contrôle général de l'Etat, la répartition de la part proportionnelle des fonds publics assignée aux écoles juives en conformité de l'art. 9, ainsi que l'organisation et la direction de ces écoles.

Les dispositions de l'article 9 concernant l'emploi des langues dans les écoles seront applicables auxdites écoles.

des comités scolaires sous le contrôle général de l'Etat.

L'article 11 (1) traite du jour obligatoire du repos hebdomadaire. Il s'agit du sabbat, fête qui doit être légale pour les minorités juives. L'Etat polonais doit s'abstenir de fixer au samedi les élections générales ou locales.

Enfin l'article 12 (2) établit le système de l'obser-

1. *Article 11.* — Les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants polonais en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi.

2. *Article 12.* — La Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

La Pologne agréee que tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

vation des stipulations concernant la protection des minorités. *Ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et sont placées sous la garantie de la S. D. N.*

Passons maintenant au traité de Saint-Germain-en-Laye conclu avec l'Autriche.

Les articles 62, 63 et 65 à 69 répètent presque intégralement les articles 1, 2, 6 à 9 et les articles 78, 81 et 82 contiennent les mêmes dispositions que les articles 3, 5 et 4 du traité polonais. Les articles 10 et 11 de ce dernier traité n'ont pas de correspondants dans le traité avec l'Autriche.

L'article 80 (1) a été provoqué par la multiplicité des races dans la monarchie autrichienne.

La Pologne agréee en outre qu'en cas de divergence d'opinion, sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le gouvernement polonais et l'une quelconque des principales puissances alliées et associées ou tout autre puissance, membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du pacte de la Société des Nations. Le gouvernement polonais agréee que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du pacte.

1. *Article 80.* — Les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie de l'ancienne monarchie austro-hongroise, et qui y diffèrent, par la race et la langue, de la majorité de la population, pourront, dans le délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène ou l'Etat tchéco-slovaque, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la

Le traité conclu avec l'Etat serbe-croate-slovène contient lui aussi la répétition des mêmes dispositions que celles inscrites dans le traité avec la Pologne.

Il manque seulement l'article concernant la protection des droits juifs et le respect du sabbat en tant que jour de repos.

L'article 10 (1) de ce traité s'occupe des musulmans (respect du statut familial ou personnel, protection aux mosquées et cimetières, etc.).

L'Etat serbe-croate-slovène admet à côté du domicile (traité avec la Pologne), l'indigénat comme condition de l'acquisition de la nationalité (art. 3) (2).

même race qu'elles. Les dispositions de l'article 78, concernant l'exercice du droit d'option, seront applicables à l'exercice du droit reconnu par le présent article.

1. *Article 10.* — L'Etat serbe-croate-slovène agréé de prendre à l'égard des musulmans en ce qui concerne leur statut familial ou personnel toutes dispositions permettant de régler ces questions selon les usages musulmans.

Le gouvernement serbe-croate-slovène provoquera également la nomination d'un *Reiss-ul-Uléma*.

L'Etat serbe-croate-slovène s'engage à accorder toute protection aux mosquées, cimetières et autres établissements religieux musulmans. Toutes facilités et autorisations seront données aux fondations pieuses (*vakoufs*) et aux établissements religieux ou charitables musulmans existants et le gouvernement serbe-croate-slovène ne refusera, pour la création de nouveaux établissements religieux et charitables aucune des facilités nécessaires qui sont garanties aux autres établissements privés de cette nature.

2. *Article 3.* — Sous réserve des traités ci-dessous mentionnés, l'Etat serbe-croate-slovène reconnaît comme ressortissants serbes, croates et slovènes, de plein droit et sans aucune formalité, les ressortissants autrichiens, hongrois ou bulgares ayant,

Nous trouvons également dans l'article 9 de ce traité que la répartition des fonds publics pour l'entretien des écoles (but d'éducation, de religion ou de charité) ne se fera que pour les territoires transférés au royaume des Serbes, Croates et Slovènes après le 1^{er} janvier 1913 (1).

selon le cas, leur domicile ou leur indigénat (*pertinensa Heimatsrecht*), à la date de la mise en vigueur du présent traité sur le territoire qui est ou sera reconnu comme faisant partie de l'Etat serbe-croate-slovène en vertu des traités avec l'Autriche, la Hongrie ou la Bulgarie respectivement ou en vertu de tous traités conclus en vue de régler les affaires actuelles.

Toutefois, les personnes ci-dessus visées, âgées de plus de dix-huit ans, auront la faculté, dans les conditions prévues par lesdits traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte. L'option du mari entraînera celle de la femme et l'option des parents entraînera celle de leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans.

Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus devront, dans les douze mois qui suivront, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté. Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire de l'Etat serbe-croate-slovène. Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé de ce chef aucun droit de sortie.

1. Article 9. — En matière d'enseignement public, le gouvernement serbe-croate-slovène accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants serbes-croates-slovènes de langues autres que la langue officielle des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants serbes-croates-slovènes. Cette stipulation n'empêchera pas le gouvernement serbe-croate-slovène de rendre obligatoire l'enseignement de la langue officielle dans lesdites écoles.

Dans les villes et districts, où réside une proportion considérable de ressortissants serbes-croates-slovènes appartenant à

Il nous est absolument impossible de comprendre la raison de cette différence.

Quant au traité conclu avec la Tchéco-Slovaquie la seule différence avec le précédent, c'est qu'il accorde l'autonomie au territoire des Ruthènes (art. 10 et 11) et garantit une représentation équitable au Parlement de l'Etat.

Les dispositions du traité de Neuilly-sur-Seine pour la protection des minorités en Bulgarie sont rédigées de la même manière que les articles du traité conclu avec l'Autriche. Les articles 44 et 46 règlent l'acquisition de la nationalité et la protection des ressortissants bulgares et de ceux qui diffèrent de la majorité par la race, la langue ou la religion.

Nous allons nous arrêter un peu plus longtemps sur le traité conclu entre les P. P. A. A. et la Roumanie (9 décembre 1919).

Ce n'est certainement pas nous, après les idées que nous avons développées dans ce travail qui allons protester contre l'inscription de cette réglementation

des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités voudront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité.

Les dispositions du présent article ne seront applicables qu'aux territoires transférés à la Serbie ou au royaume des Serbes, croates et slovènes depuis le 1^{er} janvier 1913.

en Roumanie (1) qui n'avait pas respecté les stipulations du traité de Berlin. Il ne s'agit nullement de la protection des droits des minorités, mais seulement de la forme qui a été employée pour arriver à ce résultat.

« Ce qui frappe dans ces traités, écrit M. Vidrasco, c'est qu'on emploie la même *mesure* pour les Etats ennemis et les Etats alliés » (2).

Remplaçons le mot *mesure* par *forme* et cette phrase est tout à fait dans nos vues (C'est vrai que le sens est complètement changé).

Nous pouvons d'ailleurs relever même dans la presse française cet extrait qui est assez édifiant : « On comprend que M. Bratiano ait refusé de s'engager d'avance à accepter les conditions que les quatre ou les cinq fixeraient en faveur des minorités ethnique et religieuse. La Roumanie étant avant la guerre un pays libre, gouverné conformément aux principes les plus modernes (3). » Et M. Albert Thomas dit : « Et plus encore il est dommage que sur cette même question du droit des minorités, alors qu'il ne peut y avoir dans les esprits aucun doute sur les intentions de quiconque, la Roumanie se soit sen-

1. V. pour l'opinion contraire, R. Vidrasco, *De la réserve du droit des minorités et du contrôle des puissances*. Thèse Paris, 1921.

2. Vidrasco, *op. cit.*

3. *Journal des Débats* du 7 juillet 1919. Aug. Gauvain, *La Conférence et la question des minorités*.

tie momentanément contrainte de suspendre ses négociations. Entre autres motifs, en effet, c'est parce qu'il croyait impossible d'acquiescer à l'article qui lui était proposé dans le projet de traité avec l'Autriche, sur les droits des minorités, que M. Bratiano a quitté Paris et a tenu à consulter l'opinion roumaine.

Soit dit en passant : pendant ces heures pénibles, à part quelques exceptions, je n'ai pas senti dans les opinions de notre grande presse la sympathie, l'attachement fidèle que mérite l'héroïque alliée latine que nous avons là-bas et qui n'a pas ménagé depuis quatre ans, pour la cause commune, les souffrances et les sacrifices.

Il ne peut entrer dans l'esprit de personne que le gouvernement roumain puisse se refuser à la reconnaissance des droits des minorités. Il a donné l'assurance et déjà des preuves qu'en ce qui concerne en particulier la question juive, il la résoudrait (1). »

Le dernier alinéa de ce dernier extrait fait allusion à la réglementation que la Roumanie avait déjà mis sur pied en ce qui concerne la question juive.

En vérité le décret-loi de 25 mai 1919 avait ouvert la voie d'une façon très large à cette question.

Ce qu'il faut bien dire, c'est que jamais M. Bratiano, président du conseil de Roumanie, n'a refusé de signer le traité pour la protection des droits des juifs,

1. A. Thomas, *Réflexions sur le droit des minorités*. Paris, 1919.

parce qu'il ne voulait pas solutionner cette question, mais seulement parceque la forme sous laquelle on lui demandait cette signature était exactement la même que celle employée pour les ennemis.

Quant au traité en lui-même, il est tout à fait semblable à celui conclu avec la Pologne. Il n'y a que les articles 7 et 11 (1) qui sont spéciaux à la Roumanie. (Le premier traite de la reconnaissance des droits civils aux Juifs Roumains et le second accorde l'autonomie pour les questions religieuses et scolaires aux communautés de Szeckler et des Saxons en Transylvanie).

Nous pouvons affirmer sans avoir peur de recevoir un démenti, qu'aujourd'hui en Roumanie, il n'y a plus une question juive.

Les articles 54-60 du traité de Trianon conclu entre les P. P. A. A. et l'Hongrie répètent presque textuellement les dispositions du traité avec l'Autriche.

Le traité de Sèvres contient dans les articles 140-151 des dispositions tout à fait différentes de celles analysées plus haut.

1. *Article 7.* — La Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité.

Article 11. — La Roumanie agréee d'accorder, sous le contrôle de l'Etat roumain, aux communautés des Szeckler et des Saxons, en Transylvanie, l'autonomie locale, en ce qui concerne les questions religieuses et scolaires.

Dans l'article 140 on trouve l'obligation imposée à la Turquie de reconnaître comme lois fondamentales ces dispositions et qu'aucune loi ni règlement civil ou militaire ne doit être en contradiction avec elles.

L'article 141 oblige la Turquie d'accorder à tous ses habitants sans distinctions de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion la protection de la vie, de la liberté et le libre exercice de toute religion ou croyance.

L'article 142 s'occupe de la réintégration dans leurs droits, des personnes non musulmanes s'étant converties à l'islamisme depuis le 1^{er} novembre 1914, époque où un régime terroriste s'était établi en Turquie. Il prévoit aussi la réparation des torts portés aux personnes (massacres, etc.) pendant la guerre et le gouvernement ottoman s'oblige à « donner tout son appui à la recherche et la délivrance de toutes les personnes de toute race et de toute religion, disparues, ravies, séquestrées ou réduites en captivité ».

Des commissions mixtes seront nommées par le Conseil de la S. D. N. à l'effet de recevoir les plaintes des victimes.

L'émigration des individus appartenant aux minorités ethniques sera réglementée par les P. P. A. A. Dans l'article 144 le gouvernement ottoman reconnaît l'injustice des lois sur les propriétés abandonnées et les déclare nulles.

Les articles 146 et 149 traitent de la validité des diplômes émanant d'universités ou d'écoles étrangères et de l'obligation de soutenir dans toute leur étendue « les prérogatives et immunités, d'ordre religieux, scolaire ou judiciaire, accordées par les Sultans aux races non-musulmanes en vertu d'ordonnances spéciales ou de décrets impériaux, ainsi que par des ordres ministériels ou ordres du Grand-Vizir ».

En ce qui concerne les articles du traité de Sévres conclu entre les P. P. A. A. et la Grèce et l'Arménie, ils ne présentent aucun trait caractéristique (1).

*
* *
*

Nous connaissons quel est le système par lequel la S. D. N. entend garantir la protection des minorités. C'est le Conseil et la Cour permanente de justice de la S. D. N. qui sont chargés de veiller à ce que ces droits ne soient pas violés. Il n'y a que les Puissances qui sont représentées au Conseil qui peuvent porter à la connaissance du Conseil toute infraction ou danger d'infraction apporté aux droits des minorités. Les minorités elles-mêmes ne peuvent adresser que des pétitions qui n'ont pas pour effet juridique de saisir le conseil et de provoquer son intervention.

On dit que les minorités ne sont pas des souverainetés, et c'est pourquoi on leur refuse ce droit. Mais

1. Ce traité d'ailleurs souffrira paraît-il une revision.

nous l'avons dit, la S. D. N. dans ce rôle devient un tribunal qui devrait recevoir toutes les demandes de la même façon.

Nous ne voyons pas pourquoi on préfère un Etat représenté au Conseil, à la minorité elle-même. Il faut que les minorités soient considérées comme sujets de droit public (1).

Nous inscrivons donc comme un premier défaut de la réglementation faite dans les traités de 1919-1920 la différence qu'on fait entre les Etats représentés au Conseil et les minorités elles-mêmes au point de vue de l'introduction de l'action.

Mais le plus grand défaut du système inauguré en 1919 c'est l'imperfection des organismes auxquels est confié le contrôle de son exécution.

Le traité de Versailles est entré en vigueur le 12 janvier 1920 et huit jours plus tard la Diète polonaise vote une loi où se trouve l'article 2 suivant :

« Après la promulgation de la présente loi, sera reconnu pour citoyen polonais, sans distinction de sexe, d'âge, de nationalité, tout individu ayant domicile sur le territoire de l'Etat polonais et n'appartenant à aucune nationalité. » Cet article contient des catégories restrictives : « Est considérée comme ayant domicile en Pologne : a) toute personne inscrite ou ayant le droit de l'être dans les registres de la population permanente de l'ancienne Pologne russe ;

1. V. dans le même sens *Vichniac, op. cit.*

b) Toute personne inscrite dans une des communes de l'Etat polonais, ayant précédemment fait partie de l'Autriche ou de la Hongrie (1) ;

c) Toute personne qui antérieurement au 1^{er} janvier 1918, [était domiciliée en qualité de sujet allemand, sur le territoire de l'Etat polonais, ayant fait partie de la Prusse et ;

d) Toute personne inscrite sur les registres de communes urbaines ou villageoises ou sur ceux de corps d'Etat, établis sur les territoires ayant fait partie de l'ancien Empire russe et rattaché à la Pologne. »

Ces stipulations constituent une limitation arbitraire des catégories ayant droit à la nationalité polonaise.

Nous savons le grand et beau rôle auquel est appelé la S. D. N. et c'est pourquoi nous ne pouvons pas comprendre comment elle a pu permettre cette violation.

Les traités de 1919-1920 ont été nécessaires, c'était la civilisation, pas avec un grand mais avec un tout petit *c* qui les demandaient. Mais la S. D. N. doit les faire vivre. A quoi bon de fixer une réglementation si elle n'est pas suivie !

Nous ne porterons pas contre les traités de 1919-1920 le grief de n'avoir pas solutionné la question de l'Irlande, car cette question n'entre pas dans le cadre d'une protection. Les Irlandais ne constituent

1. Ceux qui possèdent le « heimatsrecht ».

pas une minorité parce qu'ils sont aborigènes et en plus grand nombre que ceux qui les commandent (1). Mais nous révélerons comme troisième défaut de la réglementation de 1919-1920 le fait qu'elle n'est pas générale.

Nous lisons dans un journal français la phrase suivante : « On comprend que les gouvernements de Belgrade et de Bucarest hésitent à se soumettre à des exigences qu'aucun des grands Alliés n'aurait accepté à subir (2) » et nous la considérons comme excessive. Nous connaissons même un grand Etat qui ne l'aurait pas refusée parce qu'il accorde une protection plus grande encore que les stipulations de cette réglementation : c'est la France.

Mais n'oublions pas les Boers et les Peaux-Rouges et portons les yeux sur l'Angleterre, rappelons-nous qu'il y a des Nègres et des Jaunes en Amérique.

Récapitulons en hâte les luttes, les massacres et les souffrances...

La conclusion s'impose d'elle-même : les traités de 1919-1920 ne s'appliquent qu'à quelques pays. Mais il y a d'autres pays où l'on souffre, il y a des minorités qui sont soumises à des conditions exceptionnelles. La réglementation de 1919-1920 n'est pas arrivée à la limite de l'évolution du problème de la pro-

1. On a refait une Pologne, une Arménie, une Palestine, on aurait dû faire un Etat Irlandais. C'est le principe des nationalités qui le demandait.

2. *Journal des Débats* du 11 septembre 1919.

tection. Elle constitue un progrès, c'est certain, et si la S. D. N. prendra en mains et à cœur le respect des traités des minorités, le progrès est évident et appréciable.

Espérons que la S. D. N. ne faillira pas à sa tâche, espérons que tous les grands Etats sauront reconnaître qu'ils doivent eux aussi accepter cette réglementation, qu'ils ont fait subir aux petits Etats, espérons que s'ils ne veulent pas l'accepter on saura les convaincre et les forcer.

Et nous ne pouvons mieux finir ce modeste travail qu'avec cette belle phrase de Victor Hugo : « Un jour, espérons-le, le globe entier sera civilisé ; tous les points de la demeure humaine seront éclairés. Alors sera accompli le magnifique rêve de l'intelligence : avoir pour patrie le monde et pour nation l'humanité. »

Vu : le Doyen,
LARNAUDE

Vu : le Président de la thèse
ANDRÉ WEISS

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

- Allemand (L.)*. — Etude sur la condition des Juifs en Russie. Thèse Lyon, 1907.
- Angeberg (comte d')*. — Le Congrès de Vienne. Paris, 1864.
- Bluntschli*. — Le droit international codifié.
- Calvo (C.)*. — Manuel de droit international public et privé, 1881.
- Charmetant (P.-F.)*. — Tableau officiel des massacres d'Arménie.
- Clerq.* — Recueil des traités de la France.
- Cogordan (G.)*. — La nationalité au point de vue des rapports internationaux.
- Comnène (N.-P.)*. — Etude sur la condition des Israélites en Roumanie. Thèse Paris, 1905.
- Delassus (Mgr. Henri)*. — La question juive.
- Deslinières (L.)*. — Projet de code socialiste.
- Documents 17/1228/290, 233 et 20/4/92 communiqués par la S. D. N.
- Durham (E.)*. — La question albanaise.
- Faguet (E.)*. — Le socialisme en 1907.
- Fiore (P.)*. — Nouveau droit international public, 1885.
- Gibbons (H.-A.)*. — Les derniers massacres d'Arménie. Paris, 1915.
- Gradowsky (N. de)*. — La situation légale des Israélites en Russie. Paris, 1890.

- Graetz*. — Histoire des Juifs.
- Hauser* (H.). — Le principe des nationalités, 1916.
- Holtzendorff-Rivier*. — Introduction.
- Journal officiel.
- Journal des Débats.
- Kamf* (Der). — Revue sociale. Vienne, 1907.
- Lapradelle* (G. de). — Cours de doctorat à la Faculté de droit de Paris, 1919-1920.
- Leroy-Beaulieu*. — L'empire des Tzars et les Russes (La Religion. Paris, 1889).
- Leseur*. — Introduction à l'étude du droit international public.
- Livre jaune. Documents diplomatiques. Paris, 1880.
- Martens*. — Recueil général de Traités.
- Mémoires sur l'indépendance de l'Ukraine présenté à la conférence de la Paix par la délégation de la République Ukrainienne.
- Nordau* (M.). — Les Juifs au XIX^e et XX^e siècles.
- Piédelièvre*. — Droit international public. Paris, 1894.
- Reinach* (Th.). — Histoire des Israélites depuis la ruine de leur indépendance nationale jusqu'à nos jours, 1910.
- Revue de droit international et de législation comparée.
- Revue générale de droit international public.
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
- Stambler* (B.). — L'histoire des Israélites roumains et le droit d'intervention. Thèse Paris, 1913.
- Temps (Le) (journal).
- Tchernoff* (J.). — Le droit de protection exercé par un état à l'égard de ses nationaux résidant à l'étranger. Thèse Paris, 1899.
- Thomas* (A.). — Réflexions sur le droit des Minorités, 1919.
- Times (journal).
- Traités de 1919-1920 (Les).

Vichniac (M.). — La protection des droits des minorités dans les traités internationaux de 1919-1920.

Vidrasco (R.). — De la réserve du droit des minorités et du contrôle des puissances. Thèse Paris, 1921.

Weiss (A.). — Traité théorique et pratique de droit international privé.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Nation, nationalité, étrangers, minorités nationales. Pourquoi les minorités doivent-elles être protégées ?.....	5
CHAPITRE II. — Les systèmes de protection.....	39
CHAPITRE III. — La protection des minorités dans l'idéologie du socialisme.....	65
CHAPITRE IV. — La protection des minorités dans les traités internationaux. — Conclusions.....	78
BIBLIOGRAPHIE.....	125

